



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 883

Bogotá, D. C., sábado, 6 de agosto de 2022

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.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 33 DE 2022 SENADO

*por medio del cual se modifica la Ley 300 de 1992, y se dictan disposiciones en materia de turismo comunitario.*



PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2022 SENADO

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 300 DE 1992, Y SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE TURISMO COMUNITARIO."

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto garantizar la vinculación de pobladores locales en los proyectos y complejos turísticos en todo el territorio nacional, como estrategia de inclusión social y desarrollo local a través del turismo.

**Artículo 2.** El artículo 29 de la ley 300 de 1992 quedará así:

**Artículo 29.** Modifíquese el artículo 33 de la Ley 300 de 1996 quedará así:

**Artículo 29.** Promoción del Ecolurismo, Etnoturismo, Agroturismo, Acuaturismo, Turismo Comunitario Y Turismo Metropolitano. El Estado promoverá el desarrollo del ecolurismo, etnoturismo, agroturismo, acuaturismo, turismo comunitario y turismo metropolitano, para lo cual el Plan Sectorial de Turismo deberá contener directrices y programas de apoyo específicos para estas modalidades, incluidos programas de divulgación de la oferta.

**Parágrafo.** En los proyectos turísticos que se adelanten a partir de la vigencia de la presente ley se deberá garantizar la oferta de cargos dirigido al menos en un 50% de forma exclusiva a los pobladores de la menor unidad administrativa donde se encuentra radicado el proyecto o la instalación turística, en caso de no poder ser suplidos con la oferta local se ampliará gradualmente hasta el orden departamental, después se procederá a la vinculación libre, tras informar la situación de forma sustentada al Ministerio De Comercio, Industria y Turismo.

**Artículo 3.** En caso de incumplimiento de las disposiciones aquí previstas serán aplicables las sanciones contempladas en el Artículo 33, Parágrafo 4 de la Ley 1558 de 2012 de conformidad con el procedimiento previsto en la misma ley.

**Artículo 4.** En los proyectos turísticos y complejos existentes se destinarán espacios físicos a título gratuito destinados a la promoción de la agricultura campesina, familiar y comunitaria de la región y servicios turísticos locales



asociados. En aquellos proyectos y desarrollos donde se cuente con aportes de recursos del estado se deberán prever espacios físicos, no inferiores al 50% del área comercial disponible, destinados para el uso a título gratuito, por todo concepto, para los pequeños agricultores, artesanos y comerciantes de la región que permitan la exhibición y venta de productos locales a los visitantes de forma permanente.

**Artículo 5.** La elección de quienes ocuparan estos espacios se hará a través de convocatoria pública abierta de acuerdo a los parámetros que para este fin fije el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en un término no superior a un año contado a partir de la vigencia de la presente ley. La convocatoria deberá contemplar como mínimo los siguientes criterios:

- 1) Las asociaciones deben estar conformadas en su totalidad por campesinos de la región.
- 2) En el caso de las PYMES estas deberán estar registradas en la jurisdicción del proyecto.
- 3) PYMES y Asociaciones campesinas deberán contar al menos con un año de existencia.
- 4) Los productos a comercializar deberán ser de su propia elaboración o cultivo
- 5) Cuando la asociación o las PYMES estén integradas en su totalidad por un número plural de mujeres tendrán prelación sobre los demás candidatos.

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

Atentamente,

FABIÁN DÍAZ PLATA

Senador de la República



PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2022 SENADO

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 300 DE 1992, Y SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE TURISMO COMUNITARIO."

I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto garantizar la vinculación de pobladores locales en los proyectos y complejos turísticos en todo el territorio nacional, como estrategia de inclusión social y desarrollo local a través del turismo

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

En el año 2012 se expidió por parte del gobierno nacional los lineamientos de política pública para el turismo comunitario, no obstante, esta gran iniciativa y el potencial que la misma entraña no hubo mayor desarrollo normativo de la misma.

Respecto a esta modalidad de turismo en el mismo sentido que lo ha sustentado el gobierno nacional

*"se fundamenta en la existencia de muchas iniciativas nacionales, que encuentra una oportunidad de desarrollo en la organización de su comunidad o grupo social para la prestación de servicios y productos turísticos. Sin embargo, existen diversas problemáticas, en materia de creación de una empresa turística y sus implicaciones, que indican que la necesidad de fortalecer y dotar de herramientas a los destinos y a los emprendimientos, para que logren ser gestores de su propio desarrollo, obteniendo los conocimientos necesarios."*

El turismo comunitario en Colombia se desarrolla en zonas rurales y en ocasiones urbanas, posibilita la interacción de las comunidades, por lo general grupos étnicos y familias campesinas, con sus visitantes, permitiéndoles ejercer un papel protagónico en su planificación y gestión, al igual que participan de la distribución de sus beneficios y/o utilidades. Esta tendencia del desarrollo turístico se caracteriza por la preservación de los recursos naturales y valorización del patrimonio, los derechos económicos, sociales y culturales de sus habitantes.



Resulta indiscutible la necesidad de inclusión social en nuestro país, como una fórmula de construcción de sociedades más armónicas posibilitando la manifestación de la conflictividad social a través de expresiones no violentas.

En este propósito el rol del trabajo es fundamental, la socialización a través del trabajo es uno de los fenómenos mejor estudiados en el mundo de lo laboral, desafortunadamente las escasas oportunidades de vinculación se encuentran con peligrosas sinergias producto de las inequidades en el desarrollo regional, la asimetría en la asignación de los ingresos, la ausencia de oportunidades reales y el modelo de inclusión a través de la capacidad de consumo se convierten en determinadores en la elección de actividades ilícitas.

Desde el punto de vista económico esta tendencia del desarrollo turístico genera procesos de producción de servicios turísticos que permiten una distribución más equitativa de los recursos monetarios, dado que implica una integración responsable de la comunidad local. Asimismo, se vincula a un "sistema de producción de servicios turísticos en el que existe una distribución equitativa del valor añadido generado por la actividad. Es decir (Palomo,2008):

1. Los agentes y productores locales intervienen activamente en la cadena de producción.
2. Existe una distribución equitativa y transparente del valor añadido basada en las contribuciones reales que cada uno realiza al proceso, y no exclusivamente en otros aspectos como poder de negociación relativa o disponibilidad de capital.
3. Debe existir un respeto básico a los derechos humanos y laborales e incorpora prácticas sostenibles con el medio cultural, social y medioambiental.
4. Fomenta espacios para la participación democrática de la población local y para el aprendizaje mutuo con los visitantes"

En este escenario el turismo se presenta como una de las actividades capaces de mitigar las asimetrías en el desarrollo regional, con el avance en los sistemas de interconexión vial del país en los últimos veinte años se ha conseguido una mayor integración, sin que la misma se haya traducido en un mayor desarrollo regional. No obstante, ha construido una ventana de



oportunidad para conectarse con las potencialidades naturales, paisajísticas y culturales de nuestro país.

La Organización Mundial del Turismo (OMT) [2015] considera que el turismo se ha convertido en un sector clave para el desarrollo, la prosperidad y el bienestar, debido a su gran potencial para el progreso socioeconómico, representado por la creación de puestos de trabajo y empresas, la construcción de infraestructura y la generación de ingresos.

En Colombia, el sector turismo se ha convertido en uno de los más importantes sectores para el desarrollo del país, de tal suerte que este se ha posicionado como tercer generador de divisas, justo detrás del petróleo y del carbón (Lacouture, 2016). Según un informe presentado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) en febrero de 2016, Colombia recibió en el 2015 un total de 5.251 millones de dólares en divisas por concepto de turismo, consecuente con la creciente llegada de turistas al país, que contabilizó, para ese año, un total de 4.447.004 viajeros extranjeros (Villamizar,2017)

Esta idea de la construcción de modelos de inclusión por vía de la actividad turística es recogida en el texto de Pedro Alejandro Villamizar donde se destaca que:

*"el turismo es una actividad en la que deben confluir diferentes tipos de prestadores de servicios y proveedores de bienes, tales como establecimientos de alojamiento y hospedaje, de gastronomía y bares, guías turísticos, agencias de viajes, entre otros. Gracias a lo anterior, el desarrollo de esta actividad se puede convertir en una oportunidad para afianzar la cohesión social en las comunidades receptoras, de manera que el turismo pueda servir de herramienta constructora de paz, consolidando escenarios de paz en territorios con historial de violencia."*

Esta aproximación es la razón central para promover el presente proyecto de ley, animado por la idea de la necesaria concertación entre las iniciativas económicas y las comunidades que habitan los territorios de forma tal que no transgredan las construcciones autóctonas, alcancen legitimidad los proyectos y encaucen de forma activa las relaciones profundas que se lejan entre los paisajes, las comunidades y su cosmogonía.



ANTECEDENTES

En el año 2001 se firma "Declaración de Otavalo sobre turismo comunitario sostenible, competitivo y con identidad" en la que se insta a los gobiernos nacionales y locales, empresas privadas, ONGs y organismos de cooperación internacional a promover, apoyar y garantizar el ejercicio del turismo comunitario".

En el año 2002, se firma la declaración de Quebec sobre el Ecoturismo, en la cual se insta a las comunidades a "que definan y pongan en práctica, como parte de la visión de desarrollo de una comunidad, que puede incluir el ecoturismo, una estrategia para mejorar los beneficios colectivos de la comunidad derivados del desarrollo del ecoturismo y entre los que se cuentan el desarrollo del capital humano, físico, económico y social y el mejor acceso a la información técnica; y a que fortalezcan, alimenten y promuevan la capacidad de la comunidad para mantener y utilizar las técnicas tradicionales, especialmente la artesanía de fabricación casera, la producción agrícola, la construcción tradicional y la configuración del paisaje, en las que los recursos naturales se utilizan de forma sostenible"

En el año 2003 se firma la Declaración de San José, en la cual se establecen diez mandatos para el desarrollo del turismo comunitario, por parte de Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Perú.

Bibliografía

- PALOMO PÉREZ, Salvador. "Calidad, comercio justo y financiación externa en el turismo rural comunitario. Aproximación al caso de Perú". 2008
- Villamizar Barahona, Pedro Alejandro Turismo y paz: una apuesta para el desarrollo en la región de Urabá-Darién Revista Opera, núm. 20, 2017 Universidad Externado de Colombia, Colombia

III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

FUNDAMENTOS JURIDICOS

En primera medida la Constitución Política de Colombia contiene múltiples disposiciones que protegen el sector turístico comunitario, así el Artículo 52, que reconoce el derecho a la recreación, el deporte y al aprovechamiento del tiempo libre para toda la sociedad colombiana; el Artículo 64, que



obliga al Estado a promover este derecho para los trabajadores agrarios; el Artículo 67, que establece que la educación en Colombia debe formar al colombiano en la práctica de la recreación; el Artículo 300 que establece que corresponde a las Asambleas Departamentales expedir las disposiciones en materia de turismo; Artículo 333, que destaca la función social de la empresa como base del desarrollo, y los Artículos 350 y 366, donde se contempla la prioridad del gasto público social para que el Estado garantice el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, como parte de su función social, donde el derecho a la recreación y el tiempo libre son parte fundamental de la misma.

En materia normativa, la Ley 21 de 1991, Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. La Ley 300 de 1996, Ley General de Turismo, contiene las siguientes disposiciones importantes; en su Artículo 1, que resalta la función social que cumple el turismo en la sociedad colombiana; el Artículo 2, que establece el principio de desarrollo social que tiene el turismo, reconociéndola como una industria que permite la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, en concordancia con el artículo 52 de la Constitución Política; su Artículo 16, que establece que el Plan Sectorial de Turismo, debe contener elementos para que esta actividad encuentre condiciones para su desarrollo en el ámbito social; y los Artículos 32, 33, 34, 35 y 36, que definen el turismo de interés social, los mecanismos de promoción, así como las poblaciones objetivo prioritarias, enfocadas a las personas mayores, discapacitados y jóvenes.

También podemos mencionar la Ley 590 de 2000 y su reforma a través de la Ley 205 de 2004, que dictan disposiciones para la promoción y el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se establece su clasificación según sus activos y número de trabajadores. La Ley 1101 de 2006, por la cual se modifica la Ley General de Turismo, en especial sus artículos 4, 5 y 6, que establecen el impuesto con destino al turismo como inversión social, su recaudo y destinación a la promoción y competitividad del sector, de manera que se fomente la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política.

Así mismo, la Ley 1558 de 2012, "por la cual se modifica la ley 300 de 1996-ley general de turismo, la ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones". Artículo 17. Impuesto de timbre para inversión social. El Gobierno Nacional



podrá destinar anualmente el recaudo del impuesto de timbre creado por el numeral 2 literal d) último inciso del artículo 14 de la Ley 2a de 1976; para que a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrollen programas de inversión social a través de proyectos de competitividad turística, para las comunidades en condición de vulnerabilidad, los cuales incluyen infraestructura turística, debiendo hacer para el efecto las apropiaciones presupuestales correspondientes.

Adicionalmente el Documento CONPES 3397 de 2005, que reconoce que turismo se ha convertido en un indicador del nivel de vida de la sociedad colombiana y es una importante fuente de ingresos de las economías. El documento propone lineamientos para el desarrollo del sector especialmente en materia de recuperación y sostenibilidad del patrimonio cultural y ambiental para la actividad.

La Política para el Desarrollo del Ecoturismo 2005, la cual establece que el desarrollo del ecoturismo promoverá el fortalecimiento de las culturas locales y de los mecanismos y espacios de participación social de todos los actores involucrados.

Los Lineamientos para el Ecoturismo Comunitario en Colombia 2008, formulados por la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Su objeto principal fue "definir un marco de referencia que establezca los lineamientos que orienten a las diferentes autoridades nacionales, departamentales, regionales, municipales y locales en los establecimientos de iniciativas ecoturísticas con activa participación comunitaria".

La Política de Nacional de Emprendimiento 2009 de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cuyos objetivos estratégicos se fundamentan en: 1) facilitar la iniciación formal de la actividad empresarial, 2) promover el acceso a financiación para emprendedores y empresas de reciente creación y 3) promover la articulación interinstitucional para el fomento del emprendimiento en Colombia.

Y finalmente la política pública de turismo comunitario expedida por el Gobierno Nacional en el año 2012.



**IV. IMPACTO FISCAL**

Frente al artículo 7º Análisis del impacto fiscal de las normas de 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, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007:

"36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha violado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

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

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se



encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."

Sin embargo y teniendo en cuenta la naturaleza del presente proyecto de Ley no genera un mayor impacto fiscal teniendo en cuenta que los recursos de los que habla el presente proyecto de ley serán financiados con dineros provenientes de la estampilla "Procultura", por lo tanto estos ya fueron regulados por la ley Ley 666 de 2001, en consecuencia lo que busca el presente proyecto es realizar una redistribución de funciones con miras a emplear estos recursos en cabeza de los entes territoriales de una manera más funcional en pro de fortalecer el acceso a medios económicos de una manera más eficaz y dotar a los entes territoriales de herramientas para buscar una mejor consecución de estos recursos.


**V. CAUSALES DE IMPEDIMENTO**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a) y b), de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

Atentamente,

*Fabián Díaz Plata*

**FABIÁN DÍAZ PLATA**  
Senador de la República



**SECCIÓN DE LEYES**

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

Bogotá D.C., 21 de Julio de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 33/22 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 300 DE 1992, Y SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE TURISMO COMUNITARIO", 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 FABIAN DÍAZ PLATA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA 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 – JULIO 21 DE 2022**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEXTA 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**

**ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE**

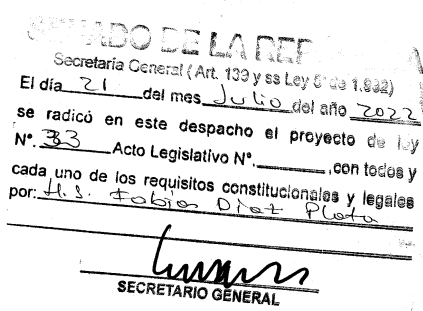
**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Proyecto: Carly Novoa  
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Capitolio Nacional - Primer Piso - Teléfonos 3825381 3825186




SENADO DE LA REPÚBLICA  
Secretaría General (Art. 133 y ss Ley 5ª de 1.932)

El día 21 del mes Julio del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley N.º 33 Acto Legislativo N.º \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H. S. Fabio Díaz Plata

*[Firma]*  
**SECRETARIO GENERAL**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 34 DE 2022 SENADO**  
*por medio de la cual se modifica la Ley 1829 de 2017.*



**PROYECTO DE LEY DE 2022 SENADO**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1829 DE 2017"**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1.º Objeto:** incluir dentro de los municipios reconocidos por la Ley 1829 de 2017 al municipio de Pinchote, departamento de Santander.

**Artículo 2.º:** Iníciase el proceso tendiente para declarar Bien de Interés Cultural del ámbito Nacional la CASA NATAL DE ANTONIA SANTOS.


**Artículo 3.º:** En atención a la conmemoración del bicentenario del fallecimiento de los próceres de la independencia, autorícese al gobierno nacional, para contribuir a la financiación de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Pinchote, departamento de Santander:

- 1) Restauración de las calles empedradas del área urbana del municipio de Pinchote.
- 2) Mantenimiento y dotación de la biblioteca pública municipal José Antonio Villamil.
- 3) Labores de preservación y mantenimiento de la casa natal de Antonia Santos.

**Artículo 4.º.** Vigencia: La presente ley rige a partir de su promulgación.

Aientamente,

*[Firma]*  
**FABIÁN DÍAZ PLATA**  
Senador de la República



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY DE 2022 SENADO**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1829 DE 2017"**

**I. OBJETO DEL PROYECTO**

El objeto del presente proyecto de Ley es incluir dentro de los municipios reconocidos por la ley 1829 de 2017, al municipio de Pinchote a partir de la precisión histórica relacionada con el lugar de nacimiento de Antonia Santos.

**II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

El 24 de enero de 2017 fue sancionada la ley 1829 de 2017, Por medio de la cual se conmemora el bicentenario de algunos de los Próceres de la Independencia fallecidos desde 1816 hasta 1819 y se dictan varias disposiciones para celebrar sus aportes a la República dicha ley partía de la exaltación a municipios donde se desarrollaron importantes episodios de la gesta libertadora y a los próceres nacidos allí, desde 1816 hasta 1819.

En el marco de esta conmemoración se incurrió en una imprecisión al dejar por fuera el municipio de Pinchote. Dentro de los archivos parroquiales de Pinchote, libro 1 de bautismos. Se encuentra la partida de bautismo de ANTONIA SANTOS. En el año 1930 el pedagogo e historiador santandereano Pascual Moreno Guevara, miembro de la Academia de Historia de Santander, presentó el hallazgo de la partida de bautismo de Antonia Santos en los archivos parroquiales de Pinchote a través de un artículo contenido en la revista ESTUDIO de la Academia de Historia de Santander. En la conmemoración de los héroes fusilados durante el régimen de terror implantado por España, donde fue fusilada el 28 de julio de 1819 Antonia Santos, se dejó como lugar de nacimiento de la heroína el municipio del Socorro del departamento de Santander.

En tales circunstancias el día 24 de enero de 2017 se aprobó la Ley 1829, mediante la cual se apoyan obras de interés público en los municipios de Guaduas en Cundinamarca, Socorro en Santander y Popayán en Cauca. Habiendo quedado por fuera el municipio de Pinchote en el departamento de Santander como cuna de Antonia Santos.



Se busca reflexionar sobre los procesos de inclusión que se han aplicado a través de la historia, buscando que de una u otra forma los "excluidos" formen parte de una mejor sociedad en igualdad, dando importancia a las regiones con el fin de socializar la importancia de los mismos, examinando detalladamente la pertinencia de la inclusión en el proceso que se adelantó en el año 2017, quedando por fuera un municipio de la importancia de Pinchofe haciéndose necesario incluirlo, acorde al espíritu del legislador y proceder con el presente a dar cumplimiento del mismo, mejoramiento en parte la imagen, reconocimiento y posiblemente la calidad de vida de todos las personas que residen en esta hermosa ciudad.

El municipio se encuentra en el sector central oriental del departamento de Santander, sobre la vía que de Bucaramanga conduce a Bogotá. Dista de San Gil, capital de la provincia de Gaurentá 5 km; de Socorro, capital de la provincia Comunera 18 km y de Bucaramanga 107 km. Posee una extensión de 62 km, con una topografía bastante montañosa, y el 5% pertenece al perímetro urbano. Sus límites están demarcados por el norte con San Gil; por el oriente con el Páramo; por el occidente con San Gil y Cabrera y por el sur con El Socorro.

Cuenta con un área total de 53.81 km² y se encuentra ubicado entre los pisos térmicos cálido húmedo y templado húmedo, cuya temperatura oscila entre los 18° y los 24° C, a una altura entre 600 y 1.800 msnm; su casco urbano se encuentra a una altura de 1.131 msnm. Cuenta entre otros sitios históricos y coloniales como:

- EL TEMPLO PARROQUIAL: Es una construcción de estilo colonial, empezada desde 1784 y terminada completamente hacia 1940, dada su sencillez y ambiente tranquilo es apreciada para la oración y meditación.
- CASA NATAL DE ANTONIA SANTOS: Considerada como una de las reliquias mejor conservadas de la época colonial en el municipio, ostenta el título de ser la casa natal de la heroína de la independencia y único centro cultural en donde el visitante puede vivir un viaje al pasado a través del recorrido ancestral y el relato mágico.
- CASA CONSISTORIAL: Es una magnífica construcción de dos plantas que sirve como Palacio Municipal de Pinchofe.



**III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD**  
**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA**

Conforme a lo establecido en el artículo 140, numeral 1° de la Ley 5ª de 1992, tratándose de una iniciativa del Congreso de la República, presentada en mi calidad de Senador y cumpliendo, además, con los artículos 154, 157, 158 de la Constitución Política de Colombia, en referencia a la ley en cuanto a su origen, formalidades de publicidad y unidad de materia; continuando en el artículo 150 de la Carta, el cual manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer leyes.

**IV. IMPACTO FISCAL**

Frente al artículo 7º Análisis del impacto fiscal de las normas de 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, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007:

"36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la



función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7º de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."

Sin embargo y teniendo en cuenta la naturaleza del presente proyecto de Ley no genera un mayor impacto fiscal teniendo en cuenta que los recursos de los que habla el presente proyecto de ley serán financiados con dineros provenientes de la estampilla "Procultura", por lo tanto estos ya fueron regulados por la ley Ley 666 de 2001, en consecuencia lo que busca el presente proyecto es realizar una redistribución de funciones con miras a emplear estos recursos en cabeza de los entes territoriales de una manera más funcional en pro de fortalecer el acceso a medios económicos de una manera más eficaz y dotar a los entes territoriales de herramientas para buscar una mejor consecución de estos recursos.



**V. CAUSALES DE IMPEDIMENTO**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

Atentamente,

**FABIÁN DÍAZ PLATA**

Senador de la República



SECCIÓN DE LEYES

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

Bogotá D.C., 21 de Julio de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.034/22 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1829 DE 2017", 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 FABIAN DÍAZ PLATA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** 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 – JULIO 21 DE 2022**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEXTA** 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**

**ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE**

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

**GREGORIO ELJACH PACHECO**



Proyectó: Sarly Novoa  
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

*AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA*

Edificio Capitolio Nacional – Primer Piso Teléfonos 3825381 3825186

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 35 DE 2022 SENADO

*por medio del cual se implementa nuevo control de asistencia de los Congresistas.*

<div style="text-align: center;">  <p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2022 SENADO</b> <b>"POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA NUEVO CONTROL DE ASISTENCIA DE LOS CONGRESISTAS"</b></p> <p><b>El Congreso de Colombia</b></p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto implementar mecanismos para hacer un debido control de asistencia de los Congresistas y Funcionarios a las sesiones citadas con el fin de garantizar la debida participación y trámite de los deberes legislativos.</p> <p><b>ARTÍCULO 2.</b> Modifíquese el artículo 268 de la Ley 5ta de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 268. DEBERES.</b> Son deberes de los Congresistas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Registrar asistencia al inicio y final por medio de las herramientas de identificación biométrica en todas las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte.</li> <li>2. Respetar el Reglamento, el orden, la disciplina y cortesía congresionales.</li> <li>3. Guardar reserva sobre los informes conocidos en sesión reservada.</li> <li>4. Abstenerse de invocar su condición de Congresista que conduzca a la obtención de algún provecho personal indebido.</li> <li>5. Presentarse a su posesión como Congresista, con una declaración juramentada de su patrimonio y de las actividades que puedan significarle ingresos económicos adicionales al cargo de representación popular.</li> <li>6. Poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabilitan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.</li> <li>7. Cumplir las disposiciones acerca de las incompatibilidades y conflictos de interés</li> </ol> </div>	<div style="text-align: center;">  <p><b>ARTÍCULO 3.</b> Modifíquese el artículo 271 de la Ley 5ta de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>"Artículo 271. Inasistencia.</b> La falta de asistencia se conforma con la carencia de registros biométricos sin excusa válida, los cuales deben realizarse al inicio y al final de todas las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte los Congresistas, este registro incompleto, no causará los salarios y prestaciones correspondientes.</p> <p>Esta falta producirá una sanción correspondiente de 1 SMMLV por cada inasistencia injustificada. Todo ello, sin perjuicio de la pérdida de la investidura cuando hubiere lugar.</p> <p>Mensualmente, el Presidente de cada una de las corporaciones y los Presidentes de cada Comisión Constitucional deberán enviar un informe al Consejo de Estado indicando las ausencias por cada congresista y su respectiva justificación, si la hay. Con base en ello, el Consejo de Estado decretará la pérdida de investidura por inasistencia en los casos que corresponda".</p> <p><b>ARTÍCULO 4.</b> Modifíquese el artículo 89 de la Ley 5ta de 1992, el cual quedará así:</p> <p><b>"Artículo 89. Llamada a lista.</b> Llegada la hora para la cual ha sido convocada la sesión, cada uno de los Presidentes de las Corporaciones ordenarán llamar a lista para verificar el quórum constitucional. En el acta respectiva se harán constar los nombres de los asistentes y ausentes a la sesión. Entre otras razones, se considerarán ausentes quienes no registren su asistencia biométricamente en los primeros treinta minutos a partir de la hora citada, dando lugar al descuento salarial y la multa de un (1) SMMLV. Además, en el acta constarán las razones de excusa invocadas, con su transcripción textual. Su desconocimiento por el Secretario es causal que puede calificarse de mala conducta.</p> <p>El llamado a lista será de carácter continuado y se deberá registrar biométricamente en diferentes momentos de la sesión y al final de esta. Se dará un tiempo de 5 minutos para los registros biométricos posteriores al del</p> </div>
--	--



inicio de sesión. Se considerará ausente al congresista que no esté registrado biométricamente durante el lapso abierto para registro en cualquiera de los llamados a lista establecidos.

Para el llamado a lista deberá emplearse preferiblemente por el Secretario el procedimiento o sistema técnico biométrico que está aprobado para su funcionamiento en el Congreso, en caso de fallas en el sistema o imposibilidad de su uso se podrá emplear cualquier procedimiento efectivo, eficaz y eficiente que cumpla con este fin".

PARÁGRAFO: La Asistencia Biométrica al final es obligatoria y requisito indispensable para poder ser verificada y validada la asistencia del Congresista. Si no se realiza el registro Biométrico al finalizar sin excusa válida se entenderá como inasistencia

ARTÍCULO 5. Modifíquese el parágrafo del artículo 90 de la Ley 51a de 1992, el cual quedará así:

"PARÁGRAFO. Las excusas por inasistencia serán enviadas a la Comisión de Acreditación Documental de la respectiva Cámara, en los términos dispuestos por el artículo 60 de este Reglamento. Su dictamen será presentado a la Mesa Directiva la cual adaptará la decisión final, de conformidad con la Constitución y la ley. Simultáneamente, las excusas por incapacidad física serán evaluadas por una comisión de expertos de la Federación Médica Colombiana o la entidad médica que haga sus veces en un lapso no mayor a 15 días a partir del momento de la presentación de la excusa. El presente acto legislativo, rige a partir de su sanción y promulgación.

Artículo 6. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 51a de 1992 así:

Artículo nuevo. Los ministros, Superintendentes o Directores Administrativos que se ausenten a una citación para debates de control político en el Congreso de la República sin justificación alguna, deberán pagar una multa de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.



Para el trámite de las excusas por inasistencia de estos funcionarios, se tendrán en cuenta las mismas disposiciones establecidas para los congresistas.

Artículo 7. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

FABIÁN DÍAZ PLATA

Senador de la República

Mesa Directiva
Acto Legislativo N° 35
El día 21 del mes Julio del año 2022
se radica en este despacho el proyecto de ley
Acto Legislativo N° 35, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por Fabián Díaz Plata
SECRETARIO GENERAL



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO DE 2022 SENADO
POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA NUEVO CONTROL DE ASISTENCIA DE LOS CONGRESISTAS

I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto reducir la inasistencia de congresistas y funcionarios que participan en la tarea legislativa del Congreso de La República, implementando el uso obligatorio del sistema biométrico para tomar asistencia al inicio, en el desarrollo y final de cada sesión a la cual se tiene el deber constitucional de asistir, garantizando la gestión de los tramites y el compromiso adquirido con los colombianos.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Es necesario insistir en el presente proyecto de ley, teniendo en cuenta los altos índices de asistencia por un gran número de congresistas y funcionarios, los cuales únicamente asisten al primer registro de asistencia y proceden abandonar el recinto, realizando un en el cumplimiento de sus deberes en las sesiones y tareas legislativos, es por esta razón tiene como objetivo implementar la obligatoriedad de registro biométrico al inicio, desarrollo y final de todas las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte, lo anterior para garantizar que el congreso pueda hacer su deber legislativo y sus respectivas funciones constitucionales y legales sin tener como obstáculo la asistencia de los congresistas.

Para lograrlo, se busca implementar la obligatoriedad del registro biométrico junto las sanciones disciplinarias por causal de inasistencia de los congresistas y funcionarios citados a debates, implementando sanciones económicas, reforzando el proceso para la validación de excusas médicas, estableciendo multas a los jefes de las Carteras ministeriales que fallen a los debates sin justificación alguna, entre otras medidas.

La Ley 51a de 1992, por medio de la cual se expide el Reglamento del Congreso, establece en su artículo 288 que uno de los deberes de los congresistas es "asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte". Es decir, que los congresistas tienen la obligación legal de asistir a las sesiones, exceptuando

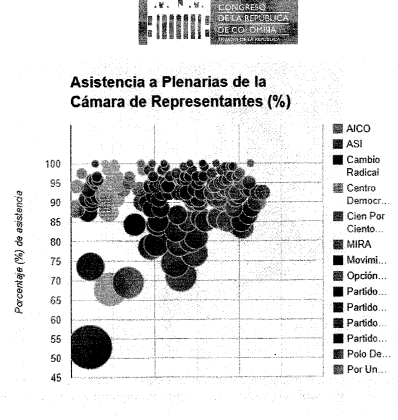
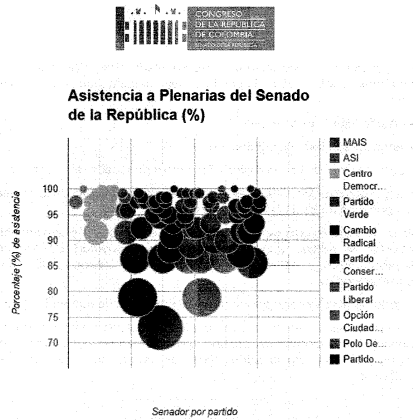


las situaciones en que haya una excusa válida que justifique la ausencia conforme al artículo 90 de la precitada ley. Aquellas situaciones justificadas son:

- caso fortuito o fuerza mayor,
• incapacidad física comprobada,
• cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso,
• o por autorización de la Mesa Directiva o el presidente de la respectiva Corporación en las situaciones indicadas.

En un reciente estudio de "El ausentismo en el Congreso" podemos ver con claridad y certeza una aproximación a la realidad de Senadores, Representantes y demás funcionarios que no asisten a sus deberes constitucionales.

En esta primera figura podemos observar la muestra de asistencia al Senado. Los senadores representados por puntos de colores conforme su partido, donde su ubicación nos denota una clara asistencia donde la parte superior es un indicador alto la parte inferior es un indicador deficiente en su asistencia.



Estas estadísticas nos demuestran el alto índice de ausentismo que tenemos al congreso, con representantes, senadores y funcionarios que no le cumplen al país, resultando que estas estadísticas pueden ser aún peor puesto que no se tiene un método eficaz, eficiente y pertinente para tomar asistencia evitando fraudes y engaños en este asunto.

Es por lo expuesto que se necesita con urgencia un sistema robusto y confiable para tomar asistencia como es la implementación del registro biométrico que debe efectuarse al inicio, desarrollo y fin de las sesiones.

III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

<sup>3</sup> Gráfica de Auzero y Zarruk (2018) recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/multimedia/congreso-estadisticas-del-ausentismo/477895/>

El punto de partida para comprender la importancia de un registro biométrico estricto junto nuevas sanciones para los miembros del Congreso de la República en el Estado Colombiano, se justifica en su estructura bicameral y el proceso legislativo que como norma de normas somete a los congresistas a unas normas superiores y pre-existentes relacionadas con su deber de cumplimiento de funciones constitucionales.

La Constitución Política colombiana como norma superior fijada por la Asamblea Nacional Constituyente, en 1991 promulga en su artículo segundo: los fines esenciales del Estado y claramente determina que 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."

Los cuales son agredidos al no asistir para realizar la tarea legislativa por la cual fueron asignados por medio de la voluntad de los Colombianos.

El artículo 95 contiene los deberes y obligaciones, y así como se establecen responsabilidades por parte del Estado, la propia Constitución señala que el ejercicio de los derechos y las libertades implica responsabilidades.

La Constitución Política de Colombia consagra en el Título V la Organización del Estado y su Capítulo I, artículo 113 establece que "son Ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial". La Composición y Funciones de la Rama Legislativa se encuentran el Título VI, Capítulo I, a partir del artículo 132. El Congreso es un cuerpo colegiado, bicameral, integrado por el Senado de la República y la Cámara de Representantes y le corresponde, esencialmente, reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración.

Reunión Las reuniones del Congreso de la República pueden ser de dos tipos: ordinarias y extraordinarias. Las reuniones ordinarias son por derecho propio, es decir no requieren que sean convocadas por otra rama del poder público. De acuerdo con el artículo 138: "El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio. Si por cualquier causa no pudiere reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos." El gobierno puede convocar al Congreso a sesiones





extraordinarias, para y tratar temas específicos que deba someter a su consideración, durante el tiempo que este señale.

La Constitución Política de Colombia, en el artículo 135, establece en nueve numerales, las facultades de cada una de las cámaras. Los numerales han sido modificados a través de los Actos Legislativos 1° de 2003, 1° de 2007 y el Acto Legislativo No.2 de 2015. La ley 5 de 1992:

Función constituyente, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.

Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las Leyes y códigos en todos los ramos de la legislación. La presente guía hace énfasis, precisamente, en el proceso legislativo.

Función de control político, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.

Función judicial. Para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política. Sobre esta función el Acto Legislativo No.2 de 2015, estableció: El numeral tercero del artículo 178 de la Constitución Política quedará así: "3. Acusar ante el Senado, previa solicitud de la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces y a los Miembros de la Comisión de Aforados".

Función electoral, para elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional, Defensor del Pueblo y Vicepresidente de la República, cuando hay falta absoluta.

Función administrativa, para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes.

Función de control público, para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rinda declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.

Función de protocolo, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones.



Funciones y deberes que no se pueden llevar a cabalidad y como ordena la norma con la insistencia y fraude de la misma en estos distintos escenarios por parte de los congresistas.

**IV. IMPACTO FISCAL**

Frente al artículo 7° Análisis del impacto fiscal de las normas de 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, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007:

"36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

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

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experiencia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas framen un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se



encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."

Sin embargo y teniendo en cuenta la naturaleza del presente proyecto de Ley no genera un mayor impacto fiscal teniendo en cuenta que los recursos de los que habla el presente proyecto de ley serán financiados con dineros provenientes de la estampilla "Procultura", por lo tanto estos ya fueron regulados por la ley ley 666 de 2001, en consecuencia lo que busca el presente proyecto es realizar una redistribución de funciones con miras a emplear estos recursos en cabeza de los entes territoriales de una manera más funcional en pro de fortalecer el acceso a medios económicos de una manera más eficaz y dotar a los entes territoriales de herramientas para buscar una mejor consecución de estos recursos.

**V. CAUSALES DE IMPEDIMENTO**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a) y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

Atentamente,

**FABIÁN DÍAZ PLATA**  
Senador de la República



**SECCIÓN DE LEYES**

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

Bogotá D.C., 21 de Julio de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.035/22 Senado **"POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA NUEVO CONTROL DE ASISTENCIA DE LOS CONGRESISTAS"**, 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 **FABIÁN DÍAZ PLATA**. 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 – JULIO 21 DE 2022**

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**

**ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE**

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

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Proyecto: Sanly Novoa  
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**

Edificio Capitolio Nacional - Primer Piso - Teléfonos 3825381 - 3825186

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 37 DE 2022 SENADO**

*por el cual ordena la conversión de los zoológicos, acuarios, aviarios, bioparques y establecimientos similares hacia el modelo de Refugios de fauna y se dictan otras disposiciones.*



**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ DE 2022**

**"POR EL CUAL ORDENA LA CONVERSIÓN DE LOS ZOOLOGICOS, ACUARIOS, AVIARIOS, BIOPARQUES Y ESTABLECIMIENTOS SIMILARES HACIA EL MODELO DE REFUGIOS DE FAUNA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

**EL CONGRESO DE LA REPUBLICA**

**DECRETA**

**ARTICULO 1°. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto ordenar la conversión y transición de los zoológicos, acuarios, aviarios, bioparques y demás establecimientos que alberguen animales de fauna silvestre y exótica, hacia el modelo de Refugio de fauna, con el fin de priorizar y garantizar su bienestar integral.

**PARÁGRAFO.** Mientras no se disponga de un Centro de Atención y Valoración (CAV) o Centro de Atención, Valoración y Rehabilitación (CAVR) de animales silvestres, las Corporaciones Autónomas Regionales con competencia en el territorio se podrán apoyar en los Refugios de fauna. Para ello, podrán celebrar contratos o convenios bajo las modalidades previstas en la ley.

**ARTICULO 2°. DEFINICIONES.** Para los efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

1. **Aviario.** Instalación de carácter permanente o transitoria en la que se exhiben aves al público. Tiene dentro de su oferta: cerramientos o ambientes controlados tipo jaulas o similares donde se reproducen aves con fines de exhibición educativa, recreativa o científica.
2. **Bioparque.** Instalación, principalmente temática, de carácter permanente o transitoria, en la que se exhiben al público flora y fauna silvestre y doméstica. Tiene dentro de su oferta: cerramientos o ambientes controlados donde se reproducen especies con fines de exhibición educativa, recreativa o científica.
3. **Refugio de fauna.** Persona jurídica cuya finalidad es la recepción, manutención, recuperación, protección, acogida temporal o vitalicia y reubicación o liberación de animales silvestres y exóticos víctimas de maltrato, abandono, abuso, accidente, tráfico, comercio, tenencia, decomiso, aprehensión preventiva, incautación, entrega voluntaria, rescate o cualquiera sea su procedencia, y con independencia del medio en el que habiten en estado natural.
4. **Conservación compasiva.** Es la conservación de especies de fauna silvestre que conjuga y armoniza la protección de las especies y de los



ecosistemas con la protección de los animales como individuos sintientes y con valor intrínseco.

5. **Culling.** Práctica en la que se sacrifica a un animal sano, silvestre o doméstico, por razones de gestión de la población y la especie.

**ARTICULO 3°. REGLAMENTACIÓN.** El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará los aspectos técnicos de funcionamiento y operación de los Refugios de fauna, para lo cual contará con un término máximo e improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Esta reglamentación deberá garantizar, como mínimo, las condiciones de bienestar animal como las cinco libertades contenidas en la Ley 1774 de 2016, o la norma que la modifique o sustituya. Las condiciones de albergue deberán, además, tener en cuenta criterios veterinarios y etológicos propios de cada especie.

**PARÁGRAFO 1°.** Todos los establecimientos nuevos que surjan con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley deberán operar bajo el modelo de Refugio de fauna.

**PARÁGRAFO 2°.** Las autoridades ambientales con competencia en el territorio podrán establecer progresivamente criterios más rigurosos en aplicación del principio de rigor subsidiario y del mandato constitucional de protección a los animales.

**PARÁGRAFO 3°.** Para la elaboración de la reglamentación contenida en el presente artículo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá garantizar la participación de la academia y demás sectores con conocimiento técnico y científico en la materia.

**ARTICULO 4°. CONVERSIÓN.** Los establecimientos descritos en el artículo 1° de la presente ley, que a la fecha de entrada en vigencia de la misma cuentan con la licencia de funcionamiento establecida en el artículo 2.2.1.2.21.2 del Decreto 1076 de 2015, o la norma que la modifique o sustituya, y que estén interesados en seguir operando, deberán realizar un proceso de conversión de su actividad al modelo de Refugio de fauna descrito en la presente ley. Para ello, cada establecimiento deberá presentar un plan de conversión ante el Ministerio de Ambiente y la autoridad encargada de la implementación de la política nacional de protección de animales domésticos y silvestres, o quien haga sus veces de manera transitoria, quien conceptuará a favor o en contra del plan presentado, en un término de treinta (30) días hábiles, prorrogables una sola vez.



**PARÁGRAFO 1°.** El plan de conversión que presente cada establecimiento deberá cumplir, mínimo, con las disposiciones contenidas en la presente ley y en la reglamentación contenida en el artículo 2°.

**PARÁGRAFO 2°.** Las autoridades ambientales, atendiendo a sus competencias y en cumplimiento del artículo 31°, especialmente los numerales 2 y 12 de la Ley 99 de 1993 y del artículo 2.2.1.2.21.2 del Decreto 1076 de 2015, verificarán los procesos de conversión y transición y ejercerán funciones de inspección, vigilancia y control sobre el funcionamiento y la labor desempeñada por los Refugios de fauna, con el fin de garantizar que estos se enmarquen en los parámetros establecidos en la presente ley.

**ARTICULO 5°. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN.** Los establecimientos descritos en el artículo 1° de la presente ley tendrán dos (2) años, contados a partir de su entrada en vigencia, para realizar el proceso de conversión.

Vencido este término, el Estado decomisará, aprehenderá e incautará a los animales de los establecimientos que no hayan optado por la conversión, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 42° del Decreto 2811 de 1974, el artículo 15° de la presente ley y a la función social y ecológica de la propiedad.

**PARÁGRAFO 1°.** Cualquier renovación o nuevo licenciamiento que se otorgue con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, deberá hacerse bajo el modelo de Refugio de fauna y con las condiciones aquí descritas.

**PARÁGRAFO 2°.** Las licencias de funcionamiento cuyos términos sean superiores al dispuesto para el régimen de transición seguirán vigentes hasta su vencimiento. Sin embargo, dentro de los dos (2) años establecidos en este artículo, los titulares de dichas licencias deberán adecuar sus establecimientos a las condiciones y requisitos establecidos en la presente ley. Vencido dicho término, la autoridad ambiental dará aplicación a lo dispuesto en el inciso 2° del presente artículo.

**ARTICULO 6°. DE LOS REFUGIOS DE FAUNA.** Las instalaciones de los Refugios de fauna deben ser abiertas o semilibertad y asemejarse en todo a los hábitats naturales de los animales que alberguen. Los Refugios de fauna tienen el deber de recibir, recuperar, proteger, brindar acogida temporal o vitalicia, reubicar o liberar y tener en custodia a los animales albergados, a quienes deberán garantizarles vidas dignas, en condiciones de semilibertad y bienestar pleno.

Estos refugios tienen dentro de su oferta programas de conservación de especies nativas, sean silvestres o exóticas, y de educación para la protección animal y ambiental.



En los programas de conservación de especies nativas se desarrollarán exclusivamente acciones de liberación, reproducción para la liberación y/o acogida vitalicia de animales, en caso de no ser viable su liberación. Estos programas deberán acoger los principios de la conservación compasiva. Solo se podrán exhibir animales al público para desarrollar programas de educación, apegados a la reglamentación a la que se refiere el artículo 8°.

**ARTICULO 7°. ADECUACIÓN PROGRESIVA DE ESPACIOS.** Los establecimientos que continúen operando bajo el modelo de Refugio de fauna deberán hacer las adecuaciones progresivas de sus espacios para asemejarse a los hábitats naturales de los animales que alberguen, asegurando para ellos espacios abiertos o semilibertad que les permitan vivir en libertad o en semilibertad.

Los establecimientos deberán eliminar progresivamente el uso de barros, rejas, jaulas, vitrinas y encerramientos similares que restrinjan la movilidad de los animales, les generen sufrimiento o estrés o les impidan desarrollar sus comportamientos naturales, incluyendo los de socialización con individuos de su misma especie, y llevar vidas satisfactorias.

La utilización de estos elementos y adecuaciones quedará prohibida dos (2) años después de entrada en vigencia la presente ley, según el régimen de transición establecido en el artículo 7°.

En consecuencia, los nuevos espacios donde permanezcan los animales deberán estar separados de las áreas donde se ubique a los visitantes, ya sea por barreras naturales como cuerpos de agua, espacios huecos en el suelo o similares, o ser espacios abiertos donde los visitantes sean quienes se ubiquen en jaulas acondicionadas, fijas o móviles, para la contemplación segura de los animales.

Para el caso de los acuarios y aviarios, se podrán utilizar los elementos prohibidos en el presente artículo, únicamente para separar y delimitar los hábitats entre especies cuando así se requiera y los espacios de exhibición al público.

En todo caso, los animales deberán estar ubicados por hábitats, de acuerdo con los criterios científicos y de la conservación compasiva aplicables en materia de especie, edad y comportamiento, entre otros.

**ARTICULO 8° REGLAMENTACIÓN PARA LA EXHIBICIÓN DE ANIMALES.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente, reglamentará las condiciones en las que los Refugios de fauna podrán exhibir a los animales que alberguen. Esta reglamentación deberá acatar, como mínimo, los siguientes lineamientos:



1. Solo podrá realizarse con fines educativos.
2. Los espacios abiertos o semiabiertos en los que estén los animales, simulando su hábitat natural, deberán garantizar que los visitantes no entren en contacto físico con los animales. Además, deberán contar con adecuaciones que le permitan a los animales decidir si quieren estar o no a la vista de las personas.
3. Sólo se habilitarán dos (2) días a la semana para el ingreso de visitantes.
4. Se deberá limitar el aforo para no causarles estrés o angustia a los animales ni afectar su proceso de recuperación.
5. No podrán ser exhibidos de ningún modo los animales que, por criterios científicos y/o veterinarios, así lo requieran.

**PARÁGRAFO.** Los Refugios de fauna podrán suscribir contratos o convenios con las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) de su jurisdicción para recibir y acoger a animales silvestres recuperados, rescatados, incautados o decomisados, y trabajar en coordinación con los Centros de Atención y Valoración de Fauna Silvestre (CAV) y los Centros de Atención, Valoración y Rehabilitación (CAVR) de animales de fauna silvestre para el cumplimiento de las finalidades propias de las CAR y de los Refugios de fauna, consagradas en el artículo 5° de la presente ley.

**ARTÍCULO 9°. PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR ANIMALES.** Los Refugios de fauna no podrán comprar ni adquirir animales a ningún título. Sin embargo, podrán recibirlos por donación, resolución o sentencia judicial, y por cualquier modo, salvo sucesión por causa de muerte o prescripción. Los animales que alberguen los Refugios de fauna solo podrán ingresar por alguna de las razones que establece el artículo 5° de la presente ley.

**ARTÍCULO 10°. FINANCIACIÓN.** Los establecimientos a los que se refiere el artículo 1° y los Refugios de fauna podrán financiar o cofinanciar sus procesos de conversión y funcionamiento con los recursos que reciben los departamentos del Subcomponente de Acciones de Salud Pública del Sistema General de Participaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52° de la Ley 715 de 2001, o la norma que la modifique o sustituya.

Los departamentos, como promotores del desarrollo económico y social en su territorio, también podrán promover, financiar y cofinanciar estos procesos de conversión y funcionamiento, por tratarse de proyectos de interés departamental, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74°, numeral 2°, de la Ley 715 de 2001, o la norma que la modifique o sustituya.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación podrán formular o ajustar programas y proyectos de inversión que presenten y ejecuten las entidades territoriales. Dichos proyectos deberán guardar



conexidad con las disposiciones legales vigentes, en especial con la política pública nacional de protección y bienestar de animales domésticos y silvestres.

**PARÁGRAFO 1°.** Las áreas y regiones metropolitanas podrán disponer de recursos para financiar o cofinanciar los procesos de conversión y funcionamiento de los Refugios de fauna.

**PARÁGRAFO 2°.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y de las demás entidades competentes, de acuerdo con el artículo 324° de la Ley 1955 de 2019, podrá incluir dentro del presupuesto de dichas entidades la destinación de recursos para el desarrollo de programas de protección animal, incluyendo los procesos de conversión y funcionamiento de los Refugios de fauna.

**PARÁGRAFO 3°.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y con el fin de promover la apropiación de conocimiento en materia de conservación de la diversidad biológica del país, destinará los recursos necesarios para financiar aquellos establecimientos que una vez culminen el proceso de conversión establecido en el artículo 3° de la presente ley, sean reconocidos como Centros de Ciencia, Tecnología e Innovación.

**PARÁGRAFO 4°.** Los Refugios de fauna no podrán recibir ningún tipo de contraprestación económica por la exhibición de animales, salvo para desarrollar programas de educación, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 5° de la presente ley. En todo caso, podrán recibir donaciones de cualquier tipo.

**ARTÍCULO 11°. CONTRATOS Y CONVENIOS.** Los Refugios de fauna podrán celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales y otras entidades públicas y privadas cuyo objeto sea la protección del ambiente, de los animales y otros similares, con el fin de desarrollar estrategias de educación sobre el respeto y el cuidado a los animales y la conservación de especies con el enfoque de conservación compasiva.

**ARTÍCULO 12°. INFORME DE ORIGEN DE LOS ANIMALES.** Dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, todos los establecimientos descritos en el artículo 1° deberán remitir un informe al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o a la entidad que haga sus veces, donde describan y expliquen, en detalle, cuál es el origen de cada uno de los animales que albergan.

A partir del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, este informe deberá ser actualizado y reenviado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible una vez cada seis (6) meses, quien lo publicará en su portal web con la misma periodicidad indicada en el presente artículo.



**ARTÍCULO 13°. PROHIBICIÓN DE ESPECTÁCULOS Y PRESENTACIONES CON ANIMALES.** Se prohíbe todo tipo de presentación, espectáculo, puesta en escena, obra, evento o similares que involucren a los animales albergados en los Refugios de fauna.

**ARTÍCULO 14°. SACRIFICIO DE ANIMALES Y PROHIBICIÓN DEL CULLING.** Sólo se podrá sacrificar a un animal mediante eutanasia y por motivos de lesión o enfermedad grave o incurable o para prevenirle o evitarle un sufrimiento mayor.

Dentro de los Refugios de fauna y en los establecimientos a los que se refiere el artículo 1° de la presente ley, se prohíbe la práctica del *Culling* y de cualquier otra mediante la cual se pretenda sacrificar a animales sanos por motivos de gestión de grupo o especie.

**ARTÍCULO 15°. DECOMISO Y APREHENSIÓN MATERIAL PREVENTIVA.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 36°, 38°, 40° y 47° de la Ley 1333 de 2009 y demás normas pertinentes, serán aplicables: el decomiso y la aprehensión material preventiva de los animales cuando los establecimientos descritos en el artículo 1° de la presente ley no cumplan con su obligación de conversión, una vez vencido el régimen de transición.

**ARTÍCULO 16°. FOMENTO AL VOLUNTARIADO Y PRÁCTICAS PROFESIONALES.** Los Refugios de fauna podrán habilitar programas de voluntariado y para prácticas profesionales en las áreas de medicina veterinaria, zootecnia, biología y ciencias afines, con el fin de fomentar la protección y el bienestar de los animales.

**ARTÍCULO 17°. PROHIBICIÓN DE EXHIBICIÓN.** Se prohíbe la exhibición de animales silvestres o exóticos en espacios distintos a los Refugios de fauna regulados en la presente ley.

**ARTÍCULO 18°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Fraternalmente,

  
**ANDREA PADILLA VILLARRAGA**  
 Senadora de la República  
 Partido Alianza Verde



**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ DE 2022**

**"POR EL CUAL ORDENA LA CONVERSIÓN DE LOS ZOOLOGICOS, ACUARIOS, AVIARIOS, BIOPARQUES Y ESTABLECIMIENTOS SIMILARES HACIA EL MODELO DE REFUGIOS DE FAUNA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. OBJETO**

Este proyecto de ley tiene por objeto ordenar la conversión y transición de los zoológicos, acuarios, aviarios, bioparques y demás establecimientos que alberguen animales de fauna silvestre y exótica hacia el modelo de Refugio de fauna, con el fin de priorizar y garantizar el bienestar integral de los animales.

Así, se trata de una respuesta obligada a una reiterada petición ciudadana que, siendo cada vez más consciente sobre los mandatos éticos que deben guiar el comportamiento humano con los animales, entiende que, con independencia de la especie, ningún animal merece estar confinado en una jaula, vitrina, pecera o espacio similar en contra de su voluntad, y mucho menos permanecer allí para el disfrute y la contemplación de los seres humanos.

En consecuencia, el presente proyecto de ley plantea una estrategia ambiciosa de conversión, en virtud de la cual los zoológicos, acuarios, aviarios, bioparques y demás establecimientos que alberguen animales de fauna silvestre y exótica que quieran seguir operando, deben transitar a un modelo en el que prime la consideración no utilitarista de los animales y en consecuencia su exposición al público sólo se permita con fines de educación y bajo el cumplimiento de unos requisitos concretos, en los que se incluye la adecuación progresiva de sus espacios con el fin de asemejarlos lo máximo posible a sus hábitats.

**II. SOBRE LAS FALLIDAS ESTRATEGIAS DE CONSERVACIÓN DE LOS ZOOLOGICOS Y ESTABLECIMIENTOS SIMILARES.**

"La conservación de animales como ostentación, placer o provecho, es una constante de la que las fuentes literarias dan noticia, repetida y abundante, desde la Antigüedad y sobre la que los autores fijan su atención en muchas ocasiones. Los libros sobre la pasión por el coleccionismo de animales exóticos, la atracción que ejerce la naturaleza salvaje o la explicación de qué factores influyen en la



andrea padilla  
SERVIDORA ANIMALISTA

Página 10 de 30

exhibición de animales no fallan tampoco hoy en día, aun siendo menos frecuentes en nuestro país”, refiere Giménez-Candela (2015, p. 1) comentando el caso español.

Así, en el caso colombiano, la Asociación Colombiana de Parques Zoológicos y Acuarios, ACOPAZOA, en el documento denominado “Directrices generales para la conservación *ex-situ* de fauna silvestre en parques zoológicos y acuarios de Colombia”, publicación acompañada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial en el año 2002, referenciaba que “La Política Nacional para la Gestión Ambiental en Fauna Silvestre (1996), dentro de la Estrategia denominada “Uso sostenible”, se estableció: «La conservación de especies de fauna silvestre en condiciones *ex situ* se fortalecerá mediante la orientación de su aprovechamiento de la fauna silvestre en zoológicos y acuarios a lo largo del territorio nacional bajo el marco del “Plan Nacional de Colección para Zoológicos y Acuarios, el cual deberá contemplar la adecuación de estos centros en términos de su especialización por grupos taxonómicos y de la ubicación geográfica, como punto de partida para el fortalecimiento de su papel educativo y desarrollo de actividades específicas de conservación”. De igual manera, en el portal web de la Asociación se lee que su misión es promover “la excelencia en sus asociados para su fortalecimiento como centros de conservación integral de la biodiversidad”

En la misma línea, Guillén-Salazar (2002, p. 228) refiere el papel que juegan los zoológicos en la conservación, al indicar que “[...] Los parques zoológicos han aceptado el importante papel que tienen reservado dentro de esta estrategia global de conservación y, en los últimos años, se esfuerzan por transformarse en instituciones modernas dotadas de las condiciones necesarias para desarrollar un trabajo de calidad (Maple y Finlay 1989; Rabb, 1994)”.

Así las cosas, queda claro que, dentro del discurso clásico, la conservación de especies ocupa un lugar principal en la labor de los zoológicos y establecimientos similares, en donde se pregona su necesidad debido a la imposibilidad de garantizar la supervivencia de diferentes especies en el medio natural, las cuáles se ven amenazadas por razones múltiples como el tráfico ilegal de especies, la caza ilegal y las mismas condiciones del entorno natural, entre otras.

Sin embargo, la ausencia de datos concretos sobre los resultados en materia de conservación, así como los recursos efectivamente invertidos en el cuidado y protección de los animales, hace que la principal razón por la que parece justificarse la existencia de zoológicos y similares tambalee. En el caso colombiano, por ejemplo, el 16 de mayo de 2022 se elevó derecho de petición a ACOPAZOA preguntando, entre otras cosas, cuál es la inversión directa en la

<sup>1</sup> Recuperado de <http://www.acopazoa.org/node/9>



andrea padilla  
SERVIDORA ANIMALISTA

Página 11 de 30

protección de los animales y cuál en la investigación y conservación de los recursos recibidos, solicitó ante la cual no se obtuvo respuesta.

Ahora, la misma solicitud fue elevada a los 16 miembros que actualmente tiene la Asociación según su portal web, de los cuales sólo algunos efectivamente respondieron, así:

En primer lugar, el Parque de la Conservación de Medellín, mediante documento recibido por correo electrónico del 16/06/2022, refiere que “[...] Para el año 2022, el Parque de la Conservación ha destinado, en su presupuesto anual aprobado por la Junta Directiva de la Sociedad de Mejoras Públicas de Medellín, los siguientes recursos económicos:

Tabla 2. destinación presupuestal de recursos para protección, conservación e investigación.

Ítem	Recurso
Protección y Conservación animal	\$3.474.593.485
Investigación	\$45.365.000
Total	\$3.519.958.485

Imagen 1. Recursos Parque de la Conservación. Fuente. Respuesta a DP del 16/08/2022

En segundo lugar, la Fundación Botánica y Zoológica de Barranquilla mediante documento remitido por correo electrónico del 01/07/2022, refiere que “[...] En el 2021, la inversión directa en la protección de los animales fue de \$2.412.524.000. Desde el 2007 hasta el 2021 se han invertido \$523.008.131 en proyectos de investigación y conservación”.

En tercer lugar, la fundación Museo del Mar mediante respuesta recibida por correo electrónico del 31 de mayo de 2022, se limita a informar lo pertinente así: “Protección de los animales el 40%. Investigación y conservación el 30%”.

En cuarto lugar, el Parque Explora de Medellín refiere que “En los últimos cinco años por concepto de protección animal se han ejecutado \$5.229.468.335, en este rubro está incluida la ejecución de programas y proyectos orientados a la apropiación social y la divulgación del conocimiento relacionados con la conservación y protección de la biodiversidad y, en definitiva, con la construcción común de una nueva ética de la vida. Por concepto de investigación, un total de \$523.552.521 [...]”



andrea padilla  
SERVIDORA ANIMALISTA

Página 12 de 30

En quinto lugar, la gerencia de recreación y deportes de Colsubsidio, mediante correo electrónico recibido también el 01/07/2022, indica que “[...] Durante el año 2021, Colsubsidio inició al plan de transformación para pasar de tener un parque zoológico, a uno de Conservación. Teniendo en cuenta que la zona en la que se encuentra ubicado Pisclago, predomina el bosque seco tropical, uno de los ecosistemas más amenazados en el país, en conjunto con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, se definió el Plan de conservación e investigación, el cual se desarrollará en los próximos años, de tal forma que los usuarios puedan disfrutar de una experiencia memorable, un recorrido de naturaleza, y una aventura acuática y de diversión. Así mismo, se fortaleció el programa de conservación del Bosque Seco Tropical, y continuamos con los proyectos de conservación de especies de fauna amenazadas, tales como el Caimán llanero, el Paují de pico azul y el Titi gris. Dentro del proyecto de conservación de caimán llanero, se recibieron seis nuevos ejemplares, que sumados a los cuatro que se mantienen desde 2003 forman parte del programa de reproducción, el cual busca generar individuos viables que en un futuro se espera sean liberados en el medio natural [...]”

De todo lo anterior se puede concluir que, por un lado, cuando se remite información sobre la inversión directa en la protección de los animales, investigación y conservación, dicha información no se desagrega para mostrar proyectos, metas, líneas de inversión y mucho menos resultados concretos en materia de conservación de especies, limitándose a establecer montos sin sustento ni contexto que no permiten analizar en detalle la efectividad de las estrategias de conservación, educación y recuperación de especies. Incluso, dicha información no es de fácil acceso pues no se encuentra publicada en ningún portal web que permita analizar en detalle el contenido de las estrategias de conservación, así como sus resultados.

Ello, faculta al estado para utilizar una conocida figura jurídica que hace parte del ordenamiento ambiental conocida como Principio de Precaución, que además se encuentra recogida por el artículo 1 de la Ley 99 de 1993 como Principio General Ambiental, y que supone que tanto las autoridades ambientales como los particulares no deben utilizar la ausencia de certeza científica para tomar decisiones o medidas eficaces para evitar la degradación del medio ambiente, concepto dentro del cual indefectiblemente están incluidos los animales, tanto silvestres como domésticos, gracias al análisis constitucional realizado por la Corte en la sentencia C-666 de 2010, donde se lee: “[...] En este sentido resalta la Corte que el concepto protegido como parte del ambiente es la fauna, siendo ésta “el conjunto de animales de un país o región”[2]; la protección que se deriva de la Constitución supera la ansarónica visión de los animales como cosas animadas, para reconocer la importancia que éstos tienen dentro del entorno en que habitan las personas, no simplemente como fuentes de recursos útiles al hombre, sino en cuanto seres sintientes que forman parte del contexto en que se desarrolla la vida



andrea padilla  
SERVIDORA ANIMALISTA

Página 13 de 30

de los principales sujetos del ordenamiento jurídico: los seres humanos. No otra puede ser la interpretación que se dé a las disposiciones que, como el artículo 79 de la Constitución [9], consagran deberes en cabeza del Estado respecto de la integridad del ambiente, sin que de esta obligación sea excluido elemento alguno de aquellos que hacen parte del concepto de ambiente como elemento complejo y como bien constitucionalmente protegido [...]”<sup>2</sup>

Por otro lado, cuando la información relativa a las estrategias y resultados en materia de conservación no se publica ni tampoco se remite en cumplimiento del ejercicio del derecho fundamental de petición, los análisis sobre sus impactos en los animales son nulos, lo que desdibuja por completo el argumento conservacionista que motiva la existencia de zoológicos y establecimientos similares, que siguen manteniendo grandes cantidades de animales en sus mal llamadas colecciones. De los radicados enunciados se puede observar la siguiente relación de animales:

Institución	Número de animales
Parque de la Conservación	490
Fundación Botánica y Zoológica de Barranquilla	771
Fundación Museo del Mar	1700
Parque Explora	4336
Parque Recreativo y Zoológico Pisclago (Colsubsidio)	No responde
Aviario Nacional	No responde
Oceanario Islas del Rosario	No responde
Fundación Zoológico Santacruz	No responde
PARQUE ZOOLOGICO GUATIKA	No responde
Zoológico de Cali	No responde
Acuario Mundo Marino	No responde

Tabla 1. Elaboración propia

Al respecto, para Henry Mance (2021), los zoológicos no tienen ninguna estrategia real de conservación y los resultados no son verificables precisamente por la ausencia de datos. Así, cuando cuenta la historia de una de las familias más poderosas en el mundo de los zoológicos, los Aspinall, refiere: “[...] They tell you we are doing conservation, we are breeding animals, we are arking them from extinction, they said, but what's the process of that, were is the data, the are about

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-666 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-666-10.htm>



constitucional de protección animal y superar el marcado déficit de protección jurídica existente en el ordenamiento.

Lo anterior, a través de la creación de un modelo de transición en el que este tipo de establecimientos solo puedan exponer animales al público con fines educativos y bajo el cumplimiento de unos requisitos concretos que buscan proteger y garantizar el bienestar de los animales, dentro de los que se incluye la adecuación progresiva de sus espacios con el fin de asemejarlos lo máximo posible a sus hábitats y de permitir que sea el propio animal quien decida salir al encuentro con el público o no, como sucede en la experiencia de zoológicos diferentes como los del reconocido activista Damian Aspinall,<sup>5</sup> en la prohibición de cualquier tipo de compra de animales así como en la prohibición del culling o cualquier práctica o procedimiento en virtud de la cual se quite la vida de animales sanos por motivos de grupo o especie y en donde, de forma progresiva, no se puedan utilizar más barrotes, vitrinas, jaulas o semejantes, comoquiera que el mandato ético impone a la especie humana la obligación de suspender cualquier sometimiento, apriamiento o privación de la libertad de otras especies, bajo una consideración ecocéntrica de la vida y del derecho.

III. SOBRE LOS ZOOLÓGICOS COMO ESCENARIOS DE RIESGO PARA LOS ANIMALES HUMANOS Y NO HUMANOS.

Una razón adicional que obliga a modificar el statu quo en virtud del cual los animales, especialmente silvestres y exóticos son mantenidos encerrados y enjaulados para fines de exposición y entretenimiento, son los riesgos que este tipo de actividades supone, tanto para humanos como para no humanos.

El recordado caso de horror que se vivió en el zoológico de Copenhague, Dinamarca, donde la jirafa Marius fue sacrificada básicamente para evitar problemas de consanguinidad en el grupo, ya que el zoológico debía asegurar una descendencia genética óptima de la especie, y no contentos con ello, decidieron alimentar a los leones del mismo zoológico con los restos de Marius.<sup>6</sup>

5 En ellos, sobre el diseño de los encierros, en la página web se lee: We make sure that our animal habitats are filled with natural foliage to provide shelter and camouflage and our techniques have resulted in excellent breeding success throughout our years of experience. Our animals should have a happy and enjoyable life and giving them freedom and enrichment in their habitat is the respect they deserve. When viewing them, please take time to look closely, explore, and look up and all around. Recuperado de https://www.aspinallfoundation.org/

6 Mas información en https://www.24coch.com/nota/104322-horror-as-sacrificaron-a-una-jirafa-en-un-zooloo/



Imagen 2. Caso Marius, zoológico Copenhague, Dinamarca. Fuente: https://www.24coch.com/nota/104322-horror-as-sacrificaron-a-una-jirafa-en-un-zooloo/

También son recordados los casos del osezo polar Knut, orgullo del zoológico de Berlín, que falleció ahogado en una piscina en plena exhibición ante los humanos,<sup>7</sup> el horrible caso de Harambe, el gorila, quien fue asesinado a balazos por los cuidadores del zoológico de Cincinnati en Estados Unidos por el riesgo al que se expuso un niño, con la negligencia de sus padres, quien cayó al recinto de los gorilas,<sup>8</sup> el caso del león que arrancó los dedos de uno de los cuidadores en el zoológico Attractions de Jamaica,<sup>9</sup> el caso del Jupiter, el león que falleció en Cali después de padecer traslados injustificados de sitios donde no se garantizaba su bienestar<sup>10</sup> o el caso de Arturo, el último oso polar argentino, que murió en zoológico de Mendoza después de padecer de una serie de problemas, incluidos temas de pobre enriquecimiento, ausencia de bienestar y estrés térmico, entre otros, que motivaron el rechazo ciudadano y reabrieron el debate sobre si es ético o no mantener animales en cautiverio, entre muchos otros casos que se dan a diario en todo el mundo afectando a cientos de miles de animales.

7 Mas información en https://www.abc.es/ciencia/20150827/abci-encofa-felis-humana-201508271508.html

8 Mas información en https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160530\_gorila\_nino\_esuu\_harambe\_cincinnati\_a\_xl

9 Mas información en https://www.semajpa.com/impulsodeticulos/terror-dor-araban-el-momento-en-que-un-leon-arraugo-un-dedo-a-su-cuidador-en-un-zooloo/202240/

10 Mas información en https://www.elspectador.com/judicial/fiscalia-revela-la-causa-de-muerte-del-leon-jupiter-articulo/



Imagen 3. Caso Harambe, Zoológico Cincinnati, EEUU. Fuente: Telen. https://www.youtube.com/watch?v=2780313rmeo



Imagen 4. Caso Jupiter, Cali, Colombia. Fuente: https://www.24coch.com/video/leon-jupiter-ana-julia-torne-colombia-encuentro-con-



Imagen 5. Caso Arturo, Zoológico Jamaica. Fuente: https://www.cisra.com/internacional/video-momento-en-que-un-leon-ataca-a-su-cuidador-en-un-zooloo/



Imagen 5. Caso Arturo, Zoológico Mendoza, Argentina. Fuente: https://www.lavanguardia.com/natural/20160705/60278940737/muerte-oso-polar-arturo-zoo-mendoza-argentina.html

Sobre el particular, Baquero (2018, p. 187-188) refiere lo siguiente: "[...] Si nos valemos de un ejercicio hermenéutico para trasladar estos principios al campo del derecho animal, una situación análoga puede llamar la atención. En los últimos años se han visto reseñados varios casos en la prensa en donde, culposa o dolosamente, el ser humano ha invadido el espacio otorgado a un animal salvaje: recuérdese el caso del niño que cayó al recinto de los gorilas en un zoológico de Cincinnati (Estados Unidos) o el león que atacó a su "cuidador" en una reserva de

Sudáfrica. En ellos, la posición de riesgo adoptada por el ser humano ha sido pensada, decidida y convenida por él, bien sea por la irresponsabilidad de los padres de dejar solo a su hijo, menor de edad, en un zoológico, o por la decisión de un adulto de acercarse a un gran felino. Sin embargo, en ambos casos, quien ha pagado el costo de la desventurada situación no ha sido el ser humano, que voluntariamente se ha puesto en ella, sino el animal, a quien se le ha cobrado con su vida la cuestionable conducta humana. Ahora, imagínese esta situación en el escenario de la responsabilidad civil extracontractual. Allí, la Corte Suprema de Justicia ha reiterado en varias ocasiones que en el estudio de la responsabilidad común por delitos y culpas contenida en el título XXXIV del Código Civil, esto es, aquella aquiliana que tiene como centro el concepto de culpabilidad, se debe ser muy metódico en la comprobación de las situaciones que pueden atenuarla, matizarla o exceptuarla, como el caso fortuito, la fuerza mayor, el hecho de un tercero o la culpa exclusiva de la víctima, lo que cobra especial relevancia cuando se trata de actividades peligrosas o de riesgo, pues allí la responsabilidad se juzga sobre la base de la presunción de culpabilidad [...] Léase con cuidado, pues no intentamos abordar la cuestión de si los animales pueden ser sujetos de algún tipo de responsabilidad, y en ese sentido sujetos portadores de obligaciones, pues ello no es así (Regan, 1984, p. 285). Por el contrario, tratamos simplemente de ejemplificar que, bajo las reglas básicas del derecho civil, el presunto victimario puede exonerarse de responsabilidad cuando se prueba con suficiencia que la situación riesgosa y generadora del daño no ha sido propiciada por él, sino por la víctima. Sin embargo, en los casos esbozados de Shamba (león) y Harambe (gorila) esto no se aplicó, pues el costo final fue pagado por los animales, independientemente de quien haya sido el responsable de propiciar la situación de riesgo y, en ese sentido, de causar el daño”.

De igual manera, el reciente y sonado caso del elefante Tantor que se encuentra ubicado en el zoológico de Barranquilla y que en unas fotos publicadas recientemente evidencian una terrible situación de bienestar,<sup>11</sup> deben ser motivos más que suficientes para generar una transición amigable hacia un modelo que respete la individualidad animal y en el que, por supuesto, no se afecten los mínimos vitales de quienes desarrollan estas actividades, pues en el centro del proyecto se contempla la posibilidad de que la exhibición siga siendo posible, pero bajo parámetros más estrictos de bienestar animales y solo con fines educativos.

<sup>11</sup> Mas información en <https://www.elspectador.com/colombiabarranquilla/denuncian-presunto-mal-estado-de-elfante-en-zoologico-de-barranquilla/>



Imagen 6. Caso Tantor, Zoológico Barranquilla, Colombia. Fuente: <https://www.eltiempo.com/colombiabarranquilla/zoologico-de-barranquilla-responde-a-que-fines-se-destina-el-tantor>

En consecuencia, tanto desde la literatura como desde la casuística, es claro que existen riesgos por la acción de mantener animales en cautiverio, más cuando los fines y estrategias de conservación son difusos, que serían perfectamente evitables si se optara por un modelo que respete la individualidad animal y su consideración no utilitarista. Por ello, el presente proyecto de ley representa una herramienta clave para salvaguardar la vida e integridad de humanos y no humanos que no deben compartir los mismos escenarios, manteniendo las grandes extensiones de terreno propias de los hábitats de animales silvestres y exóticos libres de interacción humana y acabando con la exposición de animales en cautiverio con fines de entretenimiento, la cual no se sustenta desde ningún punto de vista ético.

**IV. SOBRE LOS NUEVOS MOVIMIENTOS QUE BUSCAN LA LIBERACION DE LOS ANIMALES INJUSTIFICADAMENTE MANTENIDOS EN ZOOLOGICOS Y ESTABLECIMIENTOS SIMILARES.**

Baquero (2018, p. 203), refiere que: “[...] en el campo internacional, la sintiencia animal ha servido de base para la promoción de acciones judiciales ambiciosas en favor de los animales, como lo es el conocido proyecto *Non Human Rights*. Este, en Estados Unidos, ha llevado ante las Cortes la defensa de animales no humanos, principalmente chimpancés, con base no solo en la mencionada capacidad, sino en la extrema similitud de condiciones biológicas y psicológicas

que estos comparten con la especie humana, teniendo las mismas posibilidades cognitivas de un niño de 3 o 4 años y compartiendo hasta un 99% de ADN. En ello, es de especial interés resaltar que el pasado 8 de mayo del año en curso, en el caso entre *The Non-human Rights Project, Inc.*, representante de los chimpancés Tommy y Kiko, en contra de distintas personas, el juez Eugene M. Fahey, asociado de la Corte de Apelación del Estado de Nueva York (la más alta del estado), emitió una opinión histórica en la que, si bien defendió la posición mayoritaria de la Corte de denegar la moción de apelación de los demandantes, manifestó que tratar a un chimpancé como si no tuviera derecho a la libertad personal a través de la figura del *habeas corpus*, era denegarle completamente su valor inherente, y en cambio, concebirlo únicamente como recurso humano, como una cosa cuyo valor depende de su utilidad para otros.

*Instead, we should consider whether a chimpanzee is an individual with inherent value who has the right to be treated with respect [...]. The issue whether a nonhuman animal has a fundamental right to liberty protected by the writ of habeas corpus is profound and far-reaching. It speaks to our relationship with all the life around us. Ultimately, we will not be able to ignore it. While it may be arguable that a chimpanzee is not a "person", there is no doubt that it is not merely a thing.*

En Argentina, las acciones judiciales en favor de los animales también son conocidas. Allí, las garantías fundamentales como el *habeas corpus* también han sido utilizadas para conseguir la libertad física de un chimpancé y un orangután, Cecilia y Sandra, de sendas retenciones ilegales en un zoológico (Capacete, 2016; De Baggis, 2017). Similar situación vimos en Colombia en los últimos años con la expedición de una sentencia en favor de Chucho, un oso andino de anteojos para quien se utilizó el *habeas corpus* con el fin de lograr su liberación del zoológico de Barranquilla, aunque finalmente la decisión fue revertida por una acción de tutela. En este último debemos resaltar que los argumentos utilizados por el magistrado ponente no fueron esencialmente de derecho animal, sino de derecho ambiental. Allí, la consideración del oso como elemento esencial del medio ambiente por su calidad de diseminador de semillas, transformador del bosque y su relevancia nacional como símbolo y como especie de especial protección, fueron los que llevaron a la decisión final de liberación de Chucho del zoológico de Barranquilla, no la condición misma del animal como sujeto portador de un interés legítimo de protección procesal en tanto sufría una retención ilegítima, lo que finalmente fue revertido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia (Baquero, 2017b).

En esta misma línea, el conocido movimiento *NonHuman Rights Project* se reconoce como un escenario innovador en el que se reclama ante los jueces norteamericanos la libertad personal inmediata de animales no humanos que se encuentran injustificadamente retenidos en zoológicos y establecimientos

similares, no solo en contra de su voluntad, sino en contra de las condiciones de bienestar que medianamente deberían serles garantizadas.

Para ellos, actuando en conjunto con expertos en comportamiento y consciencia animal, la liberación de los animales no debe darse solo por motivos de bienestar sino por respeto a sus derechos, utilizando una conocida figura jurídica que precisamente busca acabar cualquier privación ilegítima de la libertad, que, en este caso, debe romper la barrera de la especie,<sup>12</sup> situación que como fue expuesto, ha sido replicada en latitudes latinoamericanas con los casos de la chimpancé y orangutana, Cecilia y Sandra en Argentina, el oso andino de anteojos Chucho en Colombia y la mona chorongo Estrellita en Ecuador, entre otros, demostrando como lo expone el famoso profesor Wise (2000, prefacio), que “Legal person is not a synonym of human being”.

En consecuencia, teniendo presente que la dirección hacia la cual se encaminan las acciones judiciales en favor de los animales no humanos injustamente retenidos en zoológicos y establecimientos similares es clara, y atendiendo principalmente al creciente clamor social en favor del respeto de su identidad, individualidad y libertad, es necesario que el legislativo adopte medidas para mutar la naturaleza de estos establecimientos con el fin de garantizar la vida e integridad de los animales allí albergados.

Vale la pena indicar que las legislaciones no han sido completamente ajenas a este tipo de iniciativas jurídico-filosóficas. En el caso colombiano, por ejemplo, la Ley 1638 de 2013 “Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales silvestres, ya sean nativos o exóticos, en circos fijos e itinerantes”, además de prohibir dicha utilización, que básicamente incluía fines de exhibición y entretenimiento, dispuso que las autoridades no podrían emitir ninguna nueva licencia para este tipo de espectáculos y estableció un plazo de 2 años para que los empresarios de los circos adecuaran sus espectáculos en todo el territorio nacional sin la utilización de especies silvestres o exóticas, debiendo entregar los animales a las autoridades ambientales con competencia en el lugar donde se encontraran ubicados. En consecuencia, Colombia ya tiene experiencia con disposiciones que buscan prohibir el uso de animales con fines de entretenimiento y exhibición, como el presente proyecto de ley, en el que además se fija un término de transición para la realización del proceso de conversión, adecuando las condiciones necesarias para que se pueda seguir generando cobro por la exhibición de los animales pero solo con fines educativos, lo que genera grandes beneficios para la integridad de los animales sin menoscabar la actividad económica de los humanos.

En adición, además de lo analizado por la Corte Constitucional en materia de sintiencia animal y del mandato constitucional que deriva de la carta del 91 para su

<sup>12</sup> Mas información en <https://www.nonhumanrights.org/our-story/>



Página 26 de 30

protección, la exhibición de animales con fines de entretenimiento en zoológicos y establecimientos similares vulnera la prohibición de equipararlos, tanto simbólica como jurídicamente, a las cosas inanimadas, prohibición contenida en el artículo 1 de la Ley 1774 de 2016 y en el parágrafo del artículo 655 del Código Civil. Sobre el particular, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, en sentencia del 26 de noviembre de 2013 con Radicado 25000-23-24-000-000-2011-00227-01 y ponencia del C.P. Enrique Gil Botero, así como en sentencia del 23 de Mayo de 2012, con radicado 17001-23-3-1000-1999-0909-01(22592) y ponencia del mismo C.P., recuerda que “[...] la dignidad ínsita al ser humano no permite asimilarlo a una cosa u objeto; por tal motivo, la responsabilidad derivada de los animales domésticos, domesticados o fieros no podría ser entendida como una especie de aquella que se refiere al hecho de las cosas. A contrario sensu, el principio de dignidad implícito en estos seres vivos haría que toda institución jurídica –incluida la responsabilidad extracontractual civil o del Estado– tuviera en cuenta esta condición, que serían fines en sí mismos, y que, por lo tanto, son susceptibles de ser titulares de derechos [...]”<sup>13</sup>.

En esta línea, la exhibición de animales con fines de entretenimiento incumple los parámetros dispuestos por el Consejo de Estado pues equipara a los animales con objetos, sin dignidad o identidad, dispuestos allí para la contemplación y entretenimiento humano como meras cosas. Así bien, si incluso jurídicamente el régimen de responsabilidad por el hecho de las cosas no puede ser aplicado a la responsabilidad por daños causados por animales, pues entre unos y otros existe una diferencia cualitativa que consiste en tener vida propia, no existe manera lógica, jurídica ni ética para seguir permitiendo el cautiverio de animales silvestres y exóticos con fines de exhibición, cautiverio que se equipara al ejercicio de cualquier derecho real, que por sí mismo niega cualquier relevancia y/o bien jurídico propio de los animales.

En conclusión, tal como lo refiere la Corte Constitucional en sentencia C-467 de 2016, “[...] dentro del catálogo de derechos de los que serían titulares los animales, estarían, por ejemplo, el derecho a la vida con las excepcionales establecidas en la Constitución, la dignidad en el trato, la prohibición de tratos crueles y violentos de manera innecesaria, la libertad en condiciones de seguridad y razonabilidad, la no separación del entorno natural o hábitat cuando no sean domésticos, la alimentación adecuada, la salud, la recreación, la seguridad, entre

<sup>13</sup> Sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Acción Popular, Radicado 25000-23-24-000-000-2011-00227-01. Actor: Ángela María Maldonado Rodríguez y otros. Demandado: Ministerio del Medio Ambiente, Fundación Instituto de Inmunología de Colombia y otros. C.P. Enrique Gil Botero y Radicado 17001-23-3-1000-1999-0909-01 del 23 de Mayo de 2012, mismo C.P.

## 5.2. MARCO LEGAL Y REGLAMENTARIO

A nivel legislativo también deben resaltarse:

**Ley 84 de 1989**, establece que los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre. Y

**Ley 1774 de 2016**, positiviza la sintiencia animal y consagra un título de delitos que afectan la vida e integridad física y emocional de los animales

**Ley 1638 de 2013**, por la cual se prohíbe el uso de animales silvestres, ya sean nativos o exóticos, en circo fijos e itinerantes, analizada en líneas precedentes, que además fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-283 de 2014.

## VI. COMPETENCIA DEL CONGRESO

El Congreso de la República es competente para la presentación y estudio de la presente iniciativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 y 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005.

## VII. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto de ley no tiene ningún impacto fiscal que implique modificación alguna del marco fiscal de mediano plazo. En tal virtud, el objeto del proyecto de ley no representa ningún gasto adicional para la Nación.

## VIII. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS



Página 27 de 30

otros [...]”<sup>14</sup> (apartes subrayados fuera del texto original), derechos que se buscan positivizar con el presente proyecto de ley.

## V. MARCO CONSTITUCIONAL, JURISPRUDENCIAL Y LEGAL

### 5.1. MARCO CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL

En el orden constitucional, los artículos 1 y 79 han sido fuente concreta para las altas cortes en el análisis de la existencia y relevancia del deber constitucional de protección animal. Así, tal como ha sido desagregado en la presente exposición de motivos, la Corte Constitucional ha partido de la existencia de una *Constitución Ecológica o verde* para sustentar la irradiación en todo el ordenamiento de los deberes de protección a la naturaleza y la limitación de la autonomía de la voluntad, en materia por ejemplo del ejercicio del derecho de propiedad, en relación con la función social y ecológica que tiene la misma, como argumentó en **Sentencia C-459 de 2011**.

Así mismo, la Corte Constitucional expidió la **Sentencia C-666 de 2010** en la que, como parte de los *obiter dicta*, estableció que la dignidad, no la propiedad, debía ser el fundamento del relacionamiento entre dos seres que son igualmente sintientes, así: “El fundamento para esta vinculación radica en su capacidad de sentir. Es este aspecto la raíz del vínculo en la relación entre dignidad y protección a los animales; el hecho de que sean seres sintientes que pueden ser afectados por los actos de las personas. En otras palabras, la posibilidad de que se vean afectados por tratos crueles, por acciones que comportan maltrato, por hechos que los torturen o angustien obliga a que las acciones que respecto de ellos se realicen por parte de los seres humanos sean expresión del comportamiento digno que hacia ellos deben tener seres dignos. En efecto, la superioridad racional –moral– del hombre no puede significar la ausencia de límites para causar sufrimiento, dolor o angustia a seres sintientes no humano [...]”.

Posteriormente, la Corte expidió la sentencia **C-467 de 2016** donde analizó la constitucionalidad de la equiparación de los animales a las cosas que sigue estando vigente el Código Civil, donde sí bien resolvió la exequibilidad de la norma, analizó las formas en las que, simbólica y jurídicamente, la equiparación con los objetos puede propiciar un trato indigno y contrario a su integridad personal. Como se comentó en líneas precedentes, la exhibición de animales como simples cosas dispuestas allí para el entretenimiento humano no permite superar el déficit de protección jurídica reconocido por la Corte en **sentencias C-666 de 2010 y C-041 de 2017**.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-467 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-467-16.html#:~:fbclid=IwAR1L...>

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés para presentar esta iniciativa de ley.

Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley. En todo caso, el conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generarle un conflicto de interés o un impedimento.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, ponemos a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley.

Fraternalmente,

**ANDREA PADILLA VILLARRAGA**  
Senadora de la República  
Partido Alianza Verde.

### Referencias bibliográficas.

- Guillén-Salazar, F. (2002). El papel de los parques zoológicos en la conservación de los primates: un reto para la etología (pp. 227–252)
- ACOPAJOA, (2002). Directrices generales para la conservación *ex-situ* de fauna silvestre en parques zoológicos y acuarios de Colombia. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial. ISBN 958 - 97978 - 0 - 6
- Giménez-Candela, T. (2015). Cautividad: Zoológicos vs. parques y santuarios. Derecho Animal. Forum of Animal Law Studies. 6, 1. <https://doi.org/10.5565/rev/da.268>
- Capacete, F. (2016). Eficacia del habeas corpus para liberar a una chimpancé (Cecilia). Comentario a la Sentencia de 3 de noviembre de 2016 del Tercer Juzgado de Garantías del Estado de Mendoza (Argentina). *DA. Derecho Animal Forum of Animal Law Studies*, 7(3).



Página 28 de 30

De igual manera, el Consejo de Estado determinó que no es jurídicamente posible equiparar el régimen de responsabilidad de las cosas al régimen que se deriva por los hechos de los animales, pues no son sustancialmente lo mismo. Así, la exhibición de animales con fines de entretenimiento incumple los parámetros dispuestos por el Consejo de Estado pues equipara a los animales con objetos, sin dignidad o identidad, dispuestos allí para la contemplación y entretenimiento humano como meras cosas, análisis que se encuentra en las comentadas sentencias del **Sentencia del 23 de mayo de 2012**, radicado 17001-23-3-1000-1999-0909-01 y del **26 de noviembre de 2013**, radicado 25000-23-24-000-000-2011-00227-01.

## 5.2. MARCO LEGAL Y REGLAMENTARIO

A nivel legislativo también deben resaltarse:

**Ley 84 de 1989**, establece que los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre. Y

**Ley 1774 de 2016**, positiviza la sintiencia animal y consagra un título de delitos que afectan la vida e integridad física y emocional de los animales

**Ley 1638 de 2013**, por la cual se prohíbe el uso de animales silvestres, ya sean nativos o exóticos, en circo fijos e itinerantes, analizada en líneas precedentes, que además fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-283 de 2014.

## VI. COMPETENCIA DEL CONGRESO

El Congreso de la República es competente para la presentación y estudio de la presente iniciativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 y 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005.

## VII. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto de ley no tiene ningún impacto fiscal que implique modificación alguna del marco fiscal de mediano plazo. En tal virtud, el objeto del proyecto de ley no representa ningún gasto adicional para la Nación.



## VIII. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS



Página 29 de 30



Página 30 de 30

De Baggis, G. (2017). Arturo, Sandra, Poli y Cecilia: cuatro casos paradigmáticos de la jurisprudencia argentina. *dA. Derecho Animal Forum of Animal Law Studies*, 8(3).

Baquero, J. (2017). La libertad para "Chucho", el oso andino de anteojos. Comentario a la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, del 26 de julio de 2017. *dA. Derecho Animal Forum of Animal Law Studies*, 9(1).

Molina Roa, J. A. (2018). Los derechos de los animales: de la cosificación a la zoopolítica. Universidad Externado de Colombia. <http://basesbiblioteca.uexternado.edu.co/login?url=http://ebooks.uexternado.edu.co/pdfreader/derecho-de-los-animales50112272>

Baquero, J. (2018). El derecho animal. Una ciencia jurídica en mora. En M. del P. García Pachón (Ed.), *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*. Universidad Externado de Colombia. Tomo CXVIII, 178-216.


Mance, H (2021). The ark of history. In *How to love animals*, Chapter 6. Kindle.

**SENADO DE LA REPUBLICA**  
Secretaría General (Art. 100 y ss. Constitución 1991)

El día 21 del mes Julio del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 37 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Andrea Padilla Villarraga

*[Firma]*  
**SECRETARIO GENERAL**



**SECCION DE LEYES**

**SENADO DE LA REPUBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACION LEYES**

Bogotá D.C., 21 de Julio de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 37/22 Senado "POR EL CUAL ORDENA LA CONVERSION DE LOS ZOOLOGICOS, ACUARIOS, AVIARIOS, BIOPARQUES Y ESTABLECIMIENTOS SIMILARES HACIA EL MODELO DE REFUGIOS DE FAUNA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora ANDREA PADILLA VILLARRAGA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión XXXXXXXX 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 REPUBLICA – JULIO 21 DE 2022**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión XXXXXXXX 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 REPUBLICA**

**ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE**

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

**GREGORIO ELJACH PACHECO**


Proyecto: Sathy Novoa  
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Capitolio Nacional – Primer Piso Teléfonos: 3825381 3825186

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 38 DE 2022 SENADO

*por medio de la cual se promueve el turismo de aves como estrategia de conservación y desarrollo rural.*



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

**Proyecto de ley aviturismo "Por medio de la cual se promueve el turismo de aves como estrategia de conservación y desarrollo rural"**

**ARTÍCULO 1. OBJETO:** La presente ley tiene como objeto la promoción y reconocimiento del turismo de aves como estrategia de conservación y desarrollo rural.

**ARTÍCULO 2. DEFINICIÓN:** El turismo de aves o aviturismo es la práctica de observar aves en su hábitat natural ya sea para propósitos recreacionales o científicos.

**ARTÍCULO 3. MESA INTERSECTORIAL:** Se creará la mesa intersectorial con la finalidad de articular esfuerzos para la implementación de una política responsable de turismo de aves en el país.

La mesa estará dirigida por el Ministerio de Comercio, Industria y turismo y será conformada por el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible; Parques Nacionales Naturales, Instituto Humboldt, Instituto de investigaciones ambientales del Pacífico y las Corporaciones Autónomas Regionales.

A través de la mesa se discutirán y consolidarán el desarrollo de buenas prácticas en el desarrollo de turismo de aves que permita la conservación y protección de las especies en los territorios.

**ARTÍCULO 4. PAUTAS:** El Ministerio de Comercio, Industria y turismo será la entidad encargada de fijar las pautas, requisitos y permisos necesarios para el desarrollo de la actividad en concordancia con los lineamientos sociales y ambientales emitidos por la mesa de conservación y turismo.

**ARTÍCULO 5. FORMALIZACIÓN:** El Ministerio de Comercio, Industria y turismo implementará una política de formalización en el sector con la finalidad de identificar y apoyar el trabajo de las comunidades que desarrollan turismo de aves en cumplimiento con los lineamientos y estándares dispuestos para el desarrollo de la actividad.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

**ARTÍCULO 6. DECLARATORIA DE CONSERVACIÓN DE AVES:** Se declara a las aves como sujeto estratégico de conservación dentro del Sistema Nacional de Áreas protegidas.

**ARTÍCULO 7. BENEFICIO ECONÓMICO:** Las familias y comunidades campesinas que promuevan la conservación de áreas estratégicas para la protección de aves y especies en vía de extinción serán beneficiarias del pago por servicios ambientales bajo las disposiciones que el Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible contemple para su acceso.

**ARTÍCULO 8. CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DEL TALENTO HUMANO:** El Servicio Nacional de Aprendizaje desarrollará programas educativos destinados a la formación de talento humano requerido para el desarrollo de turismo de aves en regiones con alto potencial para el desarrollo de esta actividad.

**ARTÍCULO 9. RECONOCIMIENTO:** El Ministerio de Comercio, Industria y turismo cada año reconocerá a las entidades territoriales que se caractericen por implementar políticas de conservación y promoción de turismo de aves a través de la entrega del sello "Soy territorio de aves".


Atentamente,

*[Firma]*  
Soledad Tamayo Tamayo  
Senadora de la República

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA  
**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
 Senadora de la República

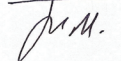
  
 Nadya Georgette Biel Scaff  
 Senadora de la República


  
 Juan Carlos Garcia Gomez  
 Senador de la República

  
 Ana Maria Castañeda  
 Senadora de la República

  
 Efraín Cepeda Sarabia  
 Senador de la República

  
 Miguel Angel Barreto Castillo  
 Senador de la República

  
 Jose Alfredo Marin  
 Senador de la República

  
 Julio Roberto Salazar Perdomo  
 Representante a la Cámara

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA  
**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
 Senadora de la República

**I. ANTECEDENTES:**

La presente iniciativa fue radicada con anterioridad el pasado 09 de diciembre de 2021, correspondiendo al Proyecto de Ley 286 de 2021. Senado. Dicho proyecto fue repartido a la Comisión Sexta Constitucional. La iniciativa se archivó con ocasión a lo consagrado en el artículo 190 de la ley 5 de 1992 y se pone nuevamente en discusión para la presente legislatura.

**II. OBJETO:**

El objeto del presente proyecto es promover el turismo de aves como mecanismo de conservación y generación de nuevas fuentes de ingreso para el campesino en zonas de alta biodiversidad.

**III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Colombia es conocida como el paraíso de las aves. Desde el año 2013, el país se convirtió en el primer país del mundo en registrar más de 1900 especies de aves en su territorio lo cual implica que alberga cerca del 20% del total de aves a nivel global<sup>1</sup>.

En la actualidad, de las 1954 especies de aves presentes en Colombia, 1539 especies (78.8%) son residentes, 125 (6.4%) son migratorias boreales, 92 (4.7%) se consideran hipotéticas, 82 (4.2%) son endémicas, 78 (4.0%) se consideran erráticas, 18 (0.9%) incluyen poblaciones residentes y migratorias australes o boreales, 15 (0.8%) migratorias australes, 4 (0.2%) son introducidas establecidas<sup>2</sup>.

De acuerdo a un estudio publicado en la revista Biodiversity Data Journal<sup>3</sup> los departamentos con mayor presencia de especies de aves fueron Cauca (1.409), Nariño (1.384), Antioquia (1.125), Boyacá (1.107), Meta (1.063), Cundinamarca (1.062), Chocó (1.059), Putumayo (1.050), Caquetá (982) y Valle del Cauca (982). Por su parte, se encontró que los 10 municipios con mayor presencia de aves son Santa Rosa en Cauca (1.033 especies), Mocoa en Putumayo (1.002); Ipiales

<sup>1</sup> Audubon. Protecting birds in South America disponible en <https://www.audubon.org/conservation/international-colombia>  
<sup>2</sup> SIB Colombia. Listado de referencias de especies de aves disponible en <https://sib.biodiversidad.co/bi/conservacion/aves/lista-aves-colombia-2017>  
<sup>3</sup> Vélez D, Tamayo E, Ayerbe-Quilonés F, Torres J, Rey J, Castro-Moreno C, Ramirez B, Ochoa-Quintero JM (2021) Distribution of birds in Colombia. Biodiversity Data Journal 9: e59202. <https://doi.org/10.3897/BDJ.9.e59202>

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA  
**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
 Senadora de la República

(1.000); Córdoba (993), Puerres (992) y Potosí (991) en Nariño; San Francisco en Putumayo (983); y San Vicente del Caguan (949), Florencia (928) y El Paujil (911) en Caquetá.

Algunos de los lugares conocidos por el avistamiento de aves se encuentran en: Camarones- La Guajira, El Valle – Choco, Minca – Sierra Nevada, Aviarío Nacional – Cartagena, Reserva Forestal De Yotoco – Valle Del Cauca, Parque Nacional Natural Acayacu – Amazonas, Santuario de Fauna y Flora Otún Quimbaya, Reserva Natural de las Aves las Tángaras, Parque Nacional Tatama, entre otros<sup>4</sup>.

El aviturismo le da un valor económico práctico a la presencia y conservación de aves en el territorio. Típicamente las aves que hacen parte de los paquetes turísticos son especies que no se encuentran en los países de origen, cuyo rango de distribución es restringido y se encuentran asociados a la existencia de ecosistemas bien conservados. Por lo cual, existe una obligación derivada de la actividad de conservar los hábitats donde habitan.

A través del turismo de aves, las naciones valoran y reconocen su diversidad biológica como un capital real de uso, así como también se brinda valor económico al esfuerzo de conservación y manejo de las comunidades, las regiones y el país. La observación de aves como actividad turística se considera una de las actividades con menor impacto sobre el entorno y con mayor posibilidad de brindar aportes a la conservación de la naturaleza<sup>5</sup>.

La práctica del aviturismo reúne condiciones específicas que facilitan el desarrollo económico y promoción la conservación de zonas de alta biodiversidad<sup>6</sup>. La primera de ellas, es el perfil de las personas que practican aviturismo. Los avistadores de aves se caracterizan por tener un alto interés en el conocimiento de las aves; se encuentran dispuestos a viajar largas distancias para ver determinadas especies; poseen un alto nivel educativo y económico alto; invierten en equipo y ropa que le permite seguir su afición y se encuentran altamente influenciados por las recomendaciones de las asociaciones de aves<sup>7</sup>. Además, el perfil del observador de aves es sensible y comprometido con las iniciativas de conservación y cuidado del medio ambiente, así como también se encuentra altamente atraído

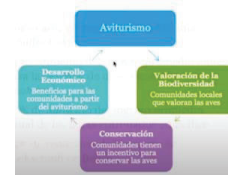
<sup>4</sup> Caracol Radio (2019). El 20% de especies de aves esta en Colombia disponible en [https://caracol.com.co/programa/2019/09/24/avp\\_por\\_hoy/1569359616\\_407380.html](https://caracol.com.co/programa/2019/09/24/avp_por_hoy/1569359616_407380.html)  
<sup>5</sup> Cahan H (2002). Impacts of birdwatching on human and avian activities disponible en <https://collections.lib.uiowa.edu/etd/files/87/2/8724633/kaw06014145.pdf>  
<sup>6</sup> Salazar, P. Factores determinantes de la sostenibilidad de aviturismo en áreas protegidas prioritizadas de Risaralda: análisis bajo enfoque de cadena de valor. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.  
<sup>7</sup> Procembia (2015) Perfil de avistamiento de aves disponible en <https://www.fidecibare.net/pasante/seminario-web-colombia-un-paraiso-para-los-avistadores-de-aves>

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA  
**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
 Senadora de la República

por el capital natural y el carácter único de las aves objeto de interés<sup>8</sup>.

El avistamiento de aves además tiene una particularidad en la medida en que necesariamente se desarrolla en los sitios donde habitan las especies. Lo anterior, permite que haya un desarrollo económico local y por supuesto que haya beneficios de una redistribución del ingreso en estas comunidades. Por lo cual, la implementación responsable de esta actividad genera un círculo beneficioso, como a continuación se expone en esta gráfica.



- FUENTE: Ciclo de charlas online Proyecto GEF Humedales Costeros. Charla: "Rutas de aviturismo de Colombia: Conservación y uso sostenible de la biodiversidad". Disponible en

<sup>8</sup> Salazar, P. Factores determinantes de la sostenibilidad de aviturismo en áreas protegidas prioritizadas de Risaralda: análisis bajo enfoque de cadena de valor. Universidad Distrital Francisco José de Caldas en <https://repository.udistrital.edu.co/bitstream/handle/11349/23225/TESSIS-MYRIAM-SALAZAR-MDGA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO  
Senadora de la República

[https://www.youtube.com/watch?v=1L\\_fu\\_zbHTs&ab\\_channel=ProyectoGEFHumedalesCosteros](https://www.youtube.com/watch?v=1L_fu_zbHTs&ab_channel=ProyectoGEFHumedalesCosteros)

De acuerdo a un estudio realizado por el Conservation Strategy Fund y Audubon Society en el año 2016 en el cual se analizó la disponibilidad a pagar por parte de avituristas del Audubon Society. Los resultados muestran que el 278.850 observadores estarían interesados en visitar el país y el 97% viajaría a Colombia si el costo diario por persona fuera equivalente a 250 dólares, lo que cuesta un tour en Costa Rica<sup>9</sup>.

Las recomendaciones del mencionado estudio destacan una serie de prioridades en materia de inversión en el sector en las cuales se encuentran: i) Establecer una red nacional de Rutas de Aviturismo, cuyo objetivo es usar el aviturismo como una herramienta para la conservación de la biodiversidad colombiana y el desarrollo económico local y rural. ii) Fortalecer la capacidad de los guías de naturaleza, organizaciones comunitarias y operadores turísticos locales para la prestación de servicios de aviturismo de alta calidad, generando ingresos significativos para comunidades locales. iii) Apoyar la conservación de las aves y de su hábitat, pues, al fin y al cabo, constituyen el gran atractivo avitourístico y merecen una atención especial<sup>10</sup>. Frente a este último aspecto, se menciona la necesidad de que las aves sean reconocidas, a nivel nacional, como "objetos de conservación", para que reciban la protección necesaria dentro del Sistema de Áreas Protegidas de Colombia.

De igual manera, el estudio establece la necesidad de impulsar el reconocimiento de la gran biodiversidad colombiana, desde adentro hacia afuera. Para cambiar esta situación es necesario promover un mayor conocimiento sobre la riqueza natural con la que cuenta el país<sup>11</sup>.

El aviturismo no es ajeno a las externalidades comunes provenientes del desarrollo de una cadena de turismo. El panorama de estudios sobre impactos generados por la actividad del aviturismo en el mundo es amplio, evidenciando las consecuencias negativas que puede generar un desarrollo avitourístico sin adecuada planificación, ya que se convierte en una amenaza tanto para las aves como para los

<sup>9</sup> Audubon (2016). La paz es mucho más que palomas: beneficios económicos del acuerdo de paz en Colombia, a partir del turismo de aves [https://www.conservation-strategy.org/sites/default/files/field-file/Audubon\\_-\\_Digital.pdf](https://www.conservation-strategy.org/sites/default/files/field-file/Audubon_-_Digital.pdf)  
<sup>10</sup> Ibidem  
<sup>11</sup> Revista Semana (2016). Ventajas y riesgos de ser el país de las aves. Disponible en <https://www.semana.com/medio-ambiente/articulo/aviturismo-en-colombia-ventajas-y-riesgos-de-ser-el-pais-de-las-aves/36437>

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO  
Senadora de la República

ecosistemas<sup>12</sup>.

Es importante controlar la apertura de nuevas rutas y servicios avitourísticos, para evitar que el desarrollo de la actividad se enfoque solamente como negocio dejando de lado aspectos fundamentales como la conservación y el desarrollo rural. Además, se debe avanzar en la mejora de la infraestructura para prestar este tipo de servicio en las regiones. Por ejemplo, promover el desarrollo de guías capacitados y bilingües en territorio e identificar los senderos más adecuados para la realización de la actividad<sup>13</sup>.

Finalmente, con el desarrollo del turismo de aves el país cuenta con una oportunidad enorme para evitar la deforestación en el país. Los motivos de la tala indiscriminada son muchos, pero la mayoría están relacionados con la necesidad de los campesinos de mantener a sus familias en zonas donde las oportunidades económicas son limitadas, en especial, aquellas zonas de alta biodiversidad.

**IV. IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal, toda vez que su implementación no demanda recursos diferentes a los que están contemplados en los distintos presupuestos de las entidades responsables, como quiera que se trata de articular instrumentos de gestión pública.

**V. CONFLICTO DE INTERESES**

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual "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 al 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".

<sup>12</sup> Salazar, P. Factores determinantes de la sostenibilidad de aviturismo en áreas protegidas priorizadas de Risaralda: análisis bajo enfoque de cadena de valor. Universidad Distrital Francisco José de Caldas en <https://repository.udistrital.edu.co/bitstream/handle/11349/73724/TFISIS-MYRIAM.SALAZAR>  
<sup>13</sup> Revista Semana. Observar aves tiene su ciencia en <https://www.semana.com/medio-ambiente/articulo/piden-regular-el-aviturismo-en-colombia/48554/>

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO  
Senadora de la República

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

"Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

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

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

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO  
Senadora de la República

cuando no genere beneficio particular, directo y actual.


e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto

. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

Por lo anterior, se considera que el presente proyecto de Ley no genera conflictos de interés en atención a que se trata de un proyecto que no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, su objetivo primordial es promover el desarrollo de turismo de aves como estrategia de conservación y desarrollo rural para el país.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA  
SENADO DE LA REPÚBLICA

SECCION DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 38/22 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE EL TURISMO DE AVES COMO ESTRATEGIA DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO RURAL", 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 SOLEDAD TAMAYO TAMAYO, NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF, JUAN CARLOS GARCIA GOMEZ, ANA MARIA CASTANEDA, MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO, EFRAIN CEPEDA SARABIA, JOSE ALFREDO MARIN, JULIO ROBERTO SALAZAR, CARLOS ANDRES TRUJILLO GONZÁLEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA 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 – JULIO 22 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEXTA Constitucional y enviase 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

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE  
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO


Proyecto: Sarly Novoa  
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Capitolio Nacional – Primer Piso Teléfonos 3825381 3825186

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 39 DE 2022 SENADO

*por medio de la cual se crea la Política Pública de Educación Rural en Colombia.*



CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA  
SENADO DE LA REPÚBLICA

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO  
Senadora de la República

PROYECTO DE LEY NO. \_\_\_\_ DE 2022

**"Por medio de la cual se crea la política pública de educación rural en Colombia"**

**Artículo 1. OBJETO:** La presente ley tiene por objeto la creación de la política pública de educación rural con la finalidad de garantizar el acceso, calidad y pertinencia de la educación a los habitantes de zonas rurales del país.

**Artículo 2° PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN RURAL:** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional desarrollará e implementará el Plan Nacional de Educación Rural cada 10 años con el propósito de definir las políticas y lineamientos destinados a garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación rural en el país.

El Plan Nacional de Educación Rural deberá armonizar las políticas y lineamientos emitidos desde el Ministerio de Educación con las del SENA, el ICBF, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Tecnología, la Agencia Nacional del Territorio y las distintas agencias de la Presidencia de la República responsables de la educación rural en el país, así como otras entidades que se consideren relevantes, con la finalidad de trabajar de manera coordinada en la construcción e implementación del Plan Nacional de Educación Rural.

**ARTÍCULO 3: PRINCIPIOS:** En el desarrollo e implementación del Plan Nacional de Educación Rural deberá tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes principios orientadores:

**Pertinencia:** la educación debe ser coherente con las necesidades concretas del entorno y del desarrollo regional.


**Calidad:** la educación es de calidad cuando permite adquirir las competencias y los conocimientos necesarios para el mejoramiento continuo del individuo.

**Desarrollo rural:** la educación es una herramienta de cambio y transformación positiva del territorio.

**Inclusión y equidad:** se reconoce la importancia de acciones en los sujetos de especial protección constitucional, con miras a garantizar una educación inclusiva e intercultural y con más oportunidades para todos.

2

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824



CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA  
SENADO DE LA REPÚBLICA

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO  
Senadora de la República

**Enfoque rural:** se reconoce las condiciones territoriales, culturales, geográficas e históricas como factores relevantes en el proceso educativo.

**Artículo 4°. CRITERIOS:** El Plan Nacional de Educación Rural deberá tener en cuenta entre otros los siguientes criterios:

1. Garantizar cobertura universal con atención integral a la primera infancia.
2. Ofrecer modelos flexibles de educación preescolar, básica y media, que se adapten a las necesidades de las comunidades y del medio rural, con un enfoque diferencial.
3. Implementar la construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa rural, incluyendo la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado y el acceso a tecnologías de información.
4. Garantizar la gratuidad educativa para educación preescolar, básica y media.
5. Mejorar las condiciones para el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños, niñas y adolescentes a través de un acceso gratuito a útiles, textos, alimentación escolar y transporte
6. Generar oferta de programas e infraestructura de recreación, cultura y deporte.
7. Incorporar la formación técnica agropecuaria en la educación media (décimo y once).
8. Ofrecer becas con créditos condonables para el acceso de hombres y mujeres rurales más pobres a servicios de capacitación técnica, tecnológica y universitaria que incluya, cuando sea pertinente, apoyos a la manutención.
9. Promover la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas.
10. Implementar un programa especial para la eliminación del analfabetismo rural.
11. Fortalecer y promover la investigación, innovación y desarrollo científico y tecnológico para el sector agropecuario, en áreas como agroecología, biotecnología, suelos, etc.
12. Incrementar progresivamente los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en las zonas rurales, con acceso equitativo para hombres y mujeres, incluyendo personas en condición de discapacidad. Se tomarán medidas especiales para incentivar el acceso y permanencia de las mujeres rurales.
13. Promover la ampliación de oferta y la capacitación técnica, tecnológica y universitaria en áreas relacionadas con el desarrollo rural.

3

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO  
Senadora de la República

**ARTÍCULO 5: ESTUDIO DE NECESIDAD LABORAL DEL SECTOR RURAL:** El Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo del Ministerio de Agricultura, el sector empresarial, comercial e industrial y las Instituciones de Educación Superior diseñarán cada 10 años un plan de pertinencia de los programas educativos superiores que demanda el sector rural del país.

**ARTÍCULO 6: PORCENTAJE MÍNIMO DE CUPOS EN FONDOS NACIONALES DE ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR:** Al menos el 30% de los cupos brindados en las diferentes convocatorias de los Fondos Nacionales de Acceso a la Educación Superior desarrollados por el Ministerio de Educación deberán ser asignados a jóvenes rurales.

**Artículo 7: ASOCIACIÓN ESTRATEGICA E INNOVACIÓN:** El Ministerio de Educación Nacional promoverá la asociación estratégica entre las Instituciones de Educación Superior, los centros de investigación, el sector productivo y las entidades estatales de carácter regional con el ánimo de desarrollar espacios de investigación e innovación que contribuyan al desarrollo del sector rural.

**Artículo 8: FORMACIÓN VOCACIONAL EN LAS AULAS RURALES:** El gobierno nacional promoverá el desarrollo de programas de formación vocacional y proyecto de vida en jóvenes de escuelas rurales en los niveles de educación básica y media.

**ARTÍCULO 9°. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y ALIANZAS.** Las entidades nacionales y territoriales con el fin de hacer efectivo el desarrollo, seguimiento e implementación del Plan Nacional de Educación Rural podrán aunar esfuerzos con los diferentes actores de la cooperación internacional, la academia, el sector privado y la sociedad civil.

**ARTICULO 10. INFORME:** El Ministerio de Educación deberá presentar un informe anual sobre el desarrollo y seguimiento al Plan Nacional de Educación Rural, el cual deberá ser enviado al Congreso de la República dentro del mes siguiente a cada inicio de legislatura.

**ARTÍCULO 11. VIGENCIA:** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824

4



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO  
Senadora de la República

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO  
Senadora de la República  
Partido Conservador  
Autora

Nadya Georgette Biel Scaff  
Senadora de la República

Efraín Cepeda Sarabia  
Senador de la República

Ana María Castañeda  
Senadora de la República

Juan Carlos García Gómez  
Senador de la República

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824

5



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO  
Senadora de la República

Miguel Ángel Barreto Castillo  
Senador de la República

Marcos Daniel Pineda García  
Senador de la República

Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán  
Senador de la República

José Alfredo Marín  
Senador de la República

Julio Roberto Salazar  
Representante a la Cámara

Julio Roberto Salazar  
Representante a la Cámara

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824

2



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO  
Senadora de la República

PROYECTO DE LEY NO. \_\_\_\_ DE 2022

**"Por medio de la cual se crea la política pública de educación rural en Colombia"**

**I. ANTECEDENTES:**

La presente iniciativa fue radicada con anterioridad el pasado 03 de agosto de 2021, correspondiendo al Proyecto de Ley 116 de 2021 Senado. Dicho proyecto fue repartido a la Comisión Sexta Constitucional. La mesa directiva designó como ponente a la Honorable Senadora Ana María Castañeda Gómez, quien rindió ponencia positiva de la iniciativa en gaceta publicada 1832/2021, pero no alcanzó a rendir primer debate.

En consecuencia, la iniciativa se archivó con ocasión a lo consagrado en el artículo 190 de la ley 5 de 1992.

**II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Indicadores de la educación rural en Colombia:**

De acuerdo a cifras del DANE obtenidas en el Censo Nacional de Población y vivienda del año 2018 en Colombia, hay un total de 48.258.494 habitantes. De los cuales 77.1% vive en cabeceras municipales, 7.1% en centros poblados y 15.8% en zonas rurales dispersas<sup>1</sup>. La población rural se encuentra principalmente en los departamentos de Antioquia (11.83%), Cauca (7.79%), Nariño (7.64%), Córdoba (7.21%) y Cundinamarca (6.98%).

Los principales indicadores sectoriales dan cuenta de las bajas trayectorias educativas en la ruralidad:

- Según el Censo Nacional Agropecuario del año 2014, el 12,6% de la población de 15 años o más de la zona rural dispersa reporta no saber leer ni escribir<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> DANE (2018). Censo nacional de población y vivienda en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/donde-estamos>

<sup>2</sup> DANE (2016) Tercer Censo Nacional Agropecuario: Hay campo para todos en <https://www.dane.gov.co/files/images/foros/foro-de-entrega-de-resultados-y-cierre-3-censo-nacional-agropecuario/CNATomo2-Resultados.pdf>

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824

2



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

- En la zona rural disperso colombiano el 20.3% de la población entre 5 y 16 años no asiste a ningún tipo de educación formal. Para los rangos de edad entre 17 y 24 años el 73.7% de la población en el área rural no asistía a escuela, colegio o universidad<sup>3</sup>.
- El número de años promedio de educación para la población de quince años y más, en zonas rurales para el año 2018 es de apenas 6,12 años promedio, lo que equivaldría a un nivel educativo de básica primaria. En contraste, las áreas urbanas cuentan con una educación en promedio de 9,18 años que representa mínimo un nivel de educación secundaria<sup>4</sup>.
- La calidad de la educación brindada en zona rural difiere ampliamente de la dada en establecimientos educativos privados y oficiales ubicados en zonas urbanas. En las Pruebas Pisa del año 2018 el puntaje promedio de los colegios privados fue superior al puntaje promedio de los colegios oficiales, tanto urbanos como rurales. Por su parte, los colegios oficiales urbanos obtuvieron puntajes considerablemente superiores a los oficiales rurales<sup>5</sup>.
- En matemáticas los establecimientos educativos privados y los oficiales rurales, obtuvieron una diferencia promedio de 65 puntos<sup>6</sup>.
- En ciencias los establecimientos educativos privados superaron a los establecimientos educativos oficiales rurales (en 64 puntos en promedio) <sup>7</sup>. Así mismo, en las Pruebas Saber 11 para 2018 y 2019, el sector oficial urbano presentó un promedio del puntaje global mayor al del sector oficial rural<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Ibidem  
<sup>4</sup> Gran Encuesta Integrada de Hogares, DANE, 2018, cálculos Subdirección de Educación-DNP.  
<sup>5</sup> Informe Nacional de Resultados para Colombia-PISA 2018. Instituto Colombiano para la evaluación de la educación (ICFES)  
<sup>6</sup> Ibidem  
<sup>7</sup> Ibidem  
<sup>8</sup> ICFES 2019. Informe Nacional de Resultados del examen. <https://www.icfes.gov.co/documents/20143/1711757/Informe+nacional+de+resultados+Saber+11-2019.pdf/01cc382-1f24-ae4d-a3ef-0d04d2e6108d?version=1.0&t=1608776793757>

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

- Los bajos resultados de las pruebas Saber 11 son una limitación para el ingreso a la educación superior y un indicador de las bajas competencias adquiridas en la educación media, lo cual se considera un factor significativo de riesgo de deserción.
- La calidad de la prestación del servicio educativo en las zonas rurales se ve afectada por la falta de adecuados ambientes de aprendizaje, ya que la infraestructura educativa no se encuentra en buenas condiciones. En el año 2015, un estudio de la Universidad de los Andes determinó que en las escuelas rurales de educación media el 55 % no tenía biblioteca, cerca del 90 % no tenía laboratorios y las deficiencias en materia de mobiliario era notables<sup>9</sup>.
- Resulta apropiado brindar apoyos de becas e incentivos para el ingreso a educación superior de calidad hasta tanto la brecha de calidad de las escuelas rurales frente a las urbanas no se cierre, ya que es evidente que los estudiantes del campo compiten con desventaja frente a sus pares ciudadanos<sup>10</sup>.
- En materia de acceso a educación técnica, tecnológica y profesional, de acuerdo con los datos reportados al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), en 2016 solo 409 municipios del territorio nacional, que representan cerca del 36% de los municipios, registraron al menos un estudiante matriculado en programas de educación superior ofertados directamente en estos municipios<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Lugo N.G. Hernandez & J. Colmenares (2016). "Infraestructura escolar, dimensionamiento y proyección", documentos de trabajo. Escuela de Gobierno N° 39. Universidad de los Andes.  
<sup>10</sup> DNP (2015) El campo Colombiano: un camino hacia la bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/EI%20CAMPON%20COLOMBIA%20S20UN%20CAMINON%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>  
<sup>11</sup> Ministerio de Educación (2018). Plan Rural de Educación Superior. Estrategias de fortalecimiento de capacidades para el desarrollo territorial

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

- Mientras que de cada 100 estudiantes residentes en zonas urbanas que culminan grado once, 42 hacen tránsito inmediato a educación superior; solo 22 de las zonas rurales lo logran<sup>12</sup>.

Tabla 11. Tasa de tránsito inmediato a educación superior según la zona de residencia del estudiante, 2016

Estudiantes de grado once de 2015 que ingresan a educación superior en 2016				
Zona de residencia	Ingresaron a educación superior	No ingresaron a educación superior	Total estudiantes grado once	Tasa de tránsito inmediato 2015
Urbana	1601071	216006	3761077	42,6%
Rural	23942	84645	108587	22,0%
<b>Total</b>	<b>184013</b>	<b>300651</b>	<b>484664</b>	<b>38,0%</b>

Fuente: SIMAT - SNIES - MEN. Elaboración: Subdirección de Desarrollo Sectorial - MEN

- Algunas de las razones por las que el tránsito de nuestros bachilleres a educación superior no se da de manera inmediata es la falta de recursos económicos suficientes, falta de una orientación clara para tomar una decisión frente a su trayectoria profesional, preferencia por programas de formación para el trabajo y desarrollo humano, falta de interés para continuar el proceso de formación una vez finalizada la educación media, interés o necesidad de vincularse al mercado laboral, bajos resultados en el examen ICES, entre otros.
- La oferta de la calidad educativa se encuentra altamente concentrada en ciertas regiones. Según datos de 2016 en Bogotá y otros cuatro departamentos se encuentran el 64,8% de los estudiantes de educación superior. Bogotá participa con el 33%, Antioquia con el 13,6%, Valle del Cauca con el 7,5%, Atlántico con el 5,7%, y Santander con el 5,4%. En el resto de los departamentos se encuentra el 35,2% restante de los matriculados. Por ello, gran parte de los

<sup>12</sup> Ibidem

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

estudiantes provenientes de zonas rurales deben movilizarse para acceder a la educación superior<sup>13</sup>.

- El país debe profundizar las iniciativas que facilitan el acceso de la población rural a educación superior tales como: la oferta de cursos de formación presencial del SENA; la articulación de la educación media a la técnica en los mismos colegios; el desarrollo de programas virtuales y a distancia de formación.

**2. ANTECEDENTES DEL PLAN DE EDUCACIÓN RURAL**

Las discusiones en torno al establecimiento de un Plan de Educación Rural no son nuevas en el país. En la década de los 90 la política de apertura económica trajo consigo incentivos a las importaciones de productos agrícolas fundamentales en la economía nacional lo cual implicó una década de pobreza en el campo y la ampliación de las brechas de desigualdad con la zona urbana.

Ante las movilizaciones y el evidente descontento en 1996, se concertó el "Contrato Social Rural", como compromiso del Estado para mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales. En él se incluyó la necesidad de fortalecer la educación. Al hacer este análisis nacional frente a las situaciones del sector rural, en el año 2001 el Gobierno Nacional, bajo la orientación del Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo del Banco Mundial y a través de un Acuerdo de Préstamo, diseñó e implementó el proyecto de educación rural más conocido como PER para mejorar el acceso a la educación de calidad en las áreas rurales del país, cubriendo a 120 municipios en 30 departamentos<sup>14</sup>.

El PER fase I se desarrolló durante los años 2001 a 2006, y permitió extender la cobertura de los servicios de educación a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, en particular en las áreas más alejadas. Lo anterior motivó el inicio de una segunda fase de implementación del Programa (2008-2015), con el objetivo de garantizar a la población rural el acceso y la permanencia en una educación pertinente y de calidad desde preescolar hasta media, considerando la diversidad étnica.

<sup>13</sup> Ministerio de Educación (2018). Plan Especial de educación rural. Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz en [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articulo-385568-recurso\\_1.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articulo-385568-recurso_1.pdf)

<sup>14</sup> Colombia Aprende. Plan de Educación Rural en <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/per/86943>

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

De acuerdo a Parra (2018)<sup>15</sup> la implementación del Plan Educativo Rural significó para el país un esfuerzo por pensar y construir nuevas formas de relación con los territorios rurales. Sin embargo, se destaca la ausencia de la política pública de educación rural que sobrepase las lógicas y formas de accionar de los gobiernos de turno, propias de las dinámicas de la gestión pública del país. Por ejemplo, se resalta que el Ministerio de Educación no cuenta con una instancia permanente que se encargue de la educación para la gente del campo con una mirada distinta en cuanto a la calidad educativa, las potencialidades del territorio y la gestión educativa centrada en el desarrollo de las capacidades de los distintos actores<sup>16</sup>.

La demanda por una educación de calidad para las zonas rurales fue retomada en los Acuerdos de la Habana en el año 2016. En estos, el Gobierno nacional se comprometió en el primer punto del "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera a buscar a través de la Reforma rural integral la "(...) transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar para la población rural" con la finalidad de integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía"<sup>17</sup>

La educación surge como uno de los pilares fundamentales del desarrollo rural. Por ello, en el acuerdo se planteó el mandato de diseño e implementación del Plan Especial de Educación Rural (PEER), lo cual, en concordancia con lo establecido por el Acuerdo Final, punto 1.3.2, sobre desarrollo social: salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza, debe:

*(...) brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, así como promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural"<sup>18</sup>*

En el acuerdo final se establecieron una serie de criterios que de manera expresa deben ser tenidos en cuenta por el Ministerio de Educación en el desarrollo de los

<sup>15</sup> Andrea Parra Tiarra. Educación rural en Colombia: el país olvidado, antecedentes y perspectivas en el marco del posconflicto. Volumen 6 N.º 45 2018 ISSN: 0122-4328 ISSN-E: 2619-6069 pp. 52-65

<sup>16</sup> Radinger, T., A. Echazarra, G. Guerrero and J. P. Valenzuela (2018), OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303751-en>

<sup>17</sup> Gobierno Nacional y Farc EP (2016) Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

<sup>18</sup> Ibidem

7

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

Planes Especiales de Educación Rural. En términos generales, se busca que la implementación del Plan Especial de Educación Rural permita adaptar los modelos educativos de acuerdo a las necesidades de cada territorio, reducir niveles de deserción de estudiantes, elevar niveles de calidad educativa, fortalecer la oferta educativa, brindar créditos condonables y apoyar los procesos de investigación y desarrollo científico en zonas rurales

En el actual Plan de Desarrollo Nacional 2018-2022 quedó planteada la construcción de la Política Pública de Educación Rural en el objetivo 4 "Más y Mejor Educación Rural". También, en el marco del plan decenal de educación 2016-2026, se menciona la implementación de medidas de educación rural, al igual que en el Informe de la OCDE para educación en 2018, con un capítulo sobre la situación actual de educación rural, en términos de la importancia del cierre de brechas en lo rural urbano y la ruralidad dispersa.

En este informe la OCDE<sup>19</sup> insiste en que el marco institucional encaminado a garantizar la continuidad de la política educativa es deficiente. Colombia celebra elecciones cada cuatro años y el nuevo gobierno genera un programa de acciones concretas a través del Plan Nacional de Desarrollo hacia el cual se dirige la asignación de recursos financieros. Por ende, la asignación de recursos financieros se vincula a las prioridades políticas, se facilita el monitoreo político y técnico del progreso encaminado a las metas establecidas por el gobierno de turno razón por la cual no existen incentivos adecuados para abordar políticas de largo alcance.

En educación, el gobierno desarrolla planes de educación denominados Planes Nacionales Decenales de Educación (PNDE), lo cuales guían las políticas nacionales de educación a 10 años. A pesar de lo anterior, la política educativa en Colombia requiere una mayor continuidad y sostenibilidad en la práctica. Los planes nacionales de desarrollo se encuentran vinculados a la aprobación política de cada gobierno, lo que significa que no se encuentra asegurada la continuidad de los programas con el paso del tiempo. Por lo anterior, políticas que requieren un estatus permanente no tienen una institución especializada o una responsabilidad dedicada ni un régimen presupuestal regular.

Tal es el caso de la educación rural, en palabras de la OCDE a pesar de los logros importantes obtenidos a través del programa de Educación Rural, garantizar la continuidad en este tipo de iniciativas requiere la aprobación e interés de los próximos

<sup>19</sup> Radinger, T., A. Echazarra, G. Guerrero and J. P. Valenzuela (2018), OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303751-en>

8

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

gobiernos para asegurar su financiación y su implementación. Por ello, Colombia debe reconciliar la asignación de suficientes recursos esforzándose en reducir las brechas persistentes imponiéndose una serie de metas a largo plazo y prioridades que sean viables en el contexto fiscal restrictivo en el que se encuentra el país.

Es fundamental tener en cuenta que la educación es un componente fundamental para garantizar el desarrollo humano en las zonas rurales. En tanto que las comunidades rurales pueden acceder a mayor educación tendrán acceso a un mayor bienestar ya que las herramientas proporcionadas les abrirán acceso a más información, mejores oportunidades y calidad de vida.

Asimismo, es claro que garantizar el acceso de calidad a las comunidades rurales, no solo implica un esfuerzo de escolarización, sino constituye una acción afirmativa en busca de la garantía y pleno ejercicio de la ciudadanía de las comunidades rurales<sup>20</sup>. La formación de una cultura que privilegie el ejercicio de la política de manera autónoma y responsable por parte de cada persona. Esta acción, además de producir cambios en la realidad política de los municipios y en la cultura política de la población, contribuirá a la profundización y consolidación de la democracia y a la generación de condiciones favorables para la implantación del régimen político descentralizado, institucionalizado por la Constitución Política.

Finalmente, la educación tiene el potencial de generar desarrollo no solo humano, sino también productivo en la medida en que el conocimiento pueda comprender y transformar la realidad. Al respecto Novoa<sup>21</sup> establece que el crecimiento de negocios y empresas en el agro depende de la adecuada formación de profesionales y técnicos agropecuarios competentes claves generación de empleo y de empresa en el área rural, aspectos sobre los cuales depende la reducción de la pobreza en estas zonas.

<sup>20</sup> Parra. (2013) Análisis del concepto de desarrollo rural del programa de educación rural-PER en Colombia

<sup>21</sup> Novoa B. (2002). Andrés R. Lineamientos para la Cooperación Técnica del IICA al Proyecto de Educación Rural (PER) del Ministerio de Educación. IICA.

9

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

**II. MARCO LEGAL**

**-CONSTITUCIÓN POLITICA:** La educación está consagrada como un derecho fundamental en Colombia. El artículo 67 de la Constitución Política la define como un servicio público que tiene una función social, que busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura

**-LEY 115 DE 1994-Ley General de Educación:** dedica su capítulo cuarto a la educación campesina y rural. Los cuatro artículos correspondientes establecen que debe fomentarse la educación campesina "formal, no formal e informal" y que el gobierno y las entidades territoriales son corresponsables de ello

**-Decreto 1075 de 2015: Decreto Único Reglamentario del Sector Educación,** en el cual se hace referencia a la implementación de la metodología de Escuela Nueva y la atención a las diversas poblaciones. En la sección 7 establece todo lo relacionado con el modelo de la metodología Escuela Nueva para áreas rurales, y en la subsección 3 habla de los programas de alfabetización, con los cuales se benefician las diversas poblaciones rurales del país.

**- PLAN NACIONAL DECENAL DE EDUCACIÓN- 2016-2026:** Es el documento de hoja de ruta para avanzar hacia un sistema educativo de calidad que promueva el desarrollo económico y social del país, y la construcción de una sociedad cuyos cimientos sean la justicia, la equidad, el respeto y el reconocimiento de las diferencias.

El plan decenal establece octavo desafío estratégico "dar prioridad al desarrollo de la población rural a partir de la educación" Este desafío es acompañado por lineamientos estratégicos entre los que se destacan: Profundizar el conocimiento de las zonas rurales y de sus poblaciones, usar modalidades educativas adecuadas a la dispersión de la población en áreas rurales, desarrollar sistemas de investigación y extensión para generalizar el uso de tecnologías e innovaciones ecológicamente sostenibles,

10

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

garantizar la formación pertinente del docente rural, promover el acceso de los pobladores rurales a bienes públicos que mejoren su nivel de vida.

**- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022:** El Plan Especial de Educación Rural es respaldado por el gobierno actual a través del objetivo 4 correspondiente a la Línea de Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos y en particular con el componente de "Más y mejor educación rural".

En dicho componente se plantea la formulación de la política de educación rural que fomente el impulso regional, mejore el acceso y la calidad de la educación en las zonas más apartadas del país y reduzca las brechas entre la ciudad y el campo.

**OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE. Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos:** Colombia suscribió la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible promulgadas por las Naciones Unidas. La Agenda contiene una serie de metas a cumplir en el campo educativo entre las cuales se destaca las metas contempladas en el objetivo 4 sobre educación:

*"(.) 4.1 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizajes pertinentes y efectivos"*

**4.2 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria**

**4.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento**

**4.6 De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética**

**4.7 De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género,**

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824 11



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

*la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible*

**4.a Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos (.)"**

**III. JURISPRUDENCIA CORTE CONSTITUCIONAL:**

La jurisprudencia constitucional no ha sido ajena a la realidad descrita, pues ha sostenido que las dificultades propias de la educación en zonas rurales no evantan la obligación constitucional del Estado de garantizar educación de forma adecuada. A continuación se extraen algunos fragmentos de las sentencias más representativas.

**Sentencia T-467 de 1994 MP Eduardo Cifuentes Muñoz**

*"...el derecho subjetivo a la educación comprende el adecuado cubrimiento del servicio, de tal manera que asegure a los menores lo necesario para su acceso y permanencia en el sistema educativo (C.P. art 67). Ahora bien, la continuidad del servicio es una condición indispensable para que el derecho a la permanencia del alumno en el sistema educativo se haga efectivo. Dicho en otros términos, cuando la Constitución protege el derecho de los niños a la educación, con ello está protegiendo, a su vez, las condiciones básicas que lo hacen posible, incluidas aquellas que implican obligaciones prestacionales del Estado (...)"*

*"En una sociedad competitiva y exigente como la que le espera a los profesionales del mañana, los beneficios de la educación básica impartida hoy, no están representados de manera prioritaria en el certificado que se obtiene al haber superado una serie de grados académicos, sino en la calidad de la enseñanza recibida. Cada vez mas los padres de familia perciben la educación primaria como una primera etapa de la educación, de cuya calidad depende el éxito de las etapas siguientes. Por lo tanto, las deficiencias del servicio educativo son apreciadas por los padres de familia como vulneraciones al derecho a la igualdad de oportunidades de sus hijos. (.)"*

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824 12



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

*"Las dificultades propias de la prestación del servicio público de educación en ciertas localidades apartadas de los centros urbanos, no debilitan la obligación institucional de mantener la prestación del servicio en condiciones aceptables. No es de recibo la diferenciación, que suele presentarse en la práctica, entre la calidad de la educación urbana y la calidad de la educación rural. Los alumnos de una pequeña escuela campesina tienen derecho a recibir un servicio que les permita transcurrir por todo el proceso educativo sin encontrarse en condiciones de inferioridad frente a educandos provenientes de otros centros de enseñanza. De no cumplirse con esta exigencia, no sólo se estaría vulnerando el derecho fundamental de los niños a la educación básica obligatoria, sino que, además, se estaría afectando su derecho a la igualdad de oportunidades (C.P. art. 13)." (Subrayado fuera del texto)*

**Sentencia T-963 de 2004. MP Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ**

*"Tratándose de menores que habitan zonas rurales este deber comporta especial atención por parte de las autoridades competentes, ya que la pobreza, la violencia y el desplazamiento que aquejan grandes regiones de nuestro territorio nacional se erigen en obstáculos que impiden la efectividad del derecho a la educación de niños y niñas, privándolos de la posibilidad de acceder a una formación básica de la que sí pueden disfrutar los niños que residen en los centros urbanos."*

*Ciertamente, la problemática que deben enfrentar los niños y las niñas de zonas rurales en materia de educación está relacionada con la falta de escuelas, la deficiencia de los servicios públicos de agua y energía eléctrica, la carencia de equipamiento, como mobiliario y materiales educativos, y particularmente la ausencia de docentes por falta de nombramiento.*

*Por ello, atendiendo los mandatos superiores ya reseñados la satisfacción del derecho a la educación de los niños y niñas que habitan zonas rurales implica i) que las escuelas deben estar disponibles en todos los centros poblados o a una distancia razonable para que los menores puedan asistir a ellas (obligación de accesibilidad); ii) que los centros educativos cuenten con las condiciones materiales mínimas exigidas para prestar el servicio a los discentes (obligación de aceptabilidad); y iii) que se nombren docentes idóneos y en cantidad suficiente para atender la demanda educativa en forma continua (obligación de asequibilidad)."*

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824 13



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

**Sentencia T-743 de 2013 . MP LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**

*"Las dificultades propias de la prestación del servicio público de educación en ciertas localidades apartadas de los centros urbanos, no debilitan la obligación institucional de mantener la prestación del servicio en condiciones aceptables. No es de recibo la diferenciación, que suele presentarse en la práctica, entre la calidad de la educación urbana y la calidad de la educación rural. Los alumnos de una pequeña escuela campesina tienen derecho a recibir un servicio que les permita transcurrir por todo el proceso educativo sin encontrarse en condiciones de inferioridad frente a educandos provenientes de otros centros de enseñanza. De no cumplirse con esta exigencia, no sólo se estaría vulnerando el derecho fundamental de los niños a la educación básica obligatoria, sino que, además, se estaría afectando su derecho a la igualdad de oportunidades"*

**Sentencia T-085/17. MAGISTRADO JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.**

*"Las obligaciones estatales en relación con el derecho a la educación, conforme fueron descritas en la Observación N°13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), son: (i) asegurar el funcionamiento efectivo de instituciones educativas y programas en cantidad suficiente para atender la demanda educativa –disponibilidad-; (ii) ofrecer en los centros de educación condiciones para que toda la población acceda a los servicios sin ninguna discriminación, y asegurar que en independencia de los recursos económicos y la ubicación geográfica todos los menores de edad lo logren –accesibilidad-; (iii) garantizar que, de forma y de fondo, la enseñanza, los programas y los métodos pedagógicos sean de calidad y resulten pertinentes y adecuados de conformidad con la comunidad y la cultura a la que se dirigen –aceptabilidad-; y por último (iv) velar porque el sistema educativo se ajuste a las necesidades de los educandos y de su entorno para efecto de asegurar la permanencia de aquellos en los programas de educación –adaptabilidad" (negrilla fuera del texto)*

*"Si bien es cierto que las áreas rurales y las urbanas, por la dinámica que engendra su geografía y su topografía, no tienen condiciones idénticas, ambas*

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824 14





**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

son y deben ser asumidas como escenarios de concreción de todos los derechos fundamentales. Entonces, el papel de las autoridades públicas es consolidar estrategias de servicio que tengan en cuenta las particularidades regionales, para diseñar los mecanismos de acción que les permitan cumplir su obligación de asegurar en todo su territorio la prestación del servicio educativo. Esto quiere decir que las dificultades geográficas de acceso no pueden excusar al Estado para prestar los servicios que internacional y constitucionalmente está obligado a proporcionar, pues ni estos ni la efectividad y exigibilidad de los derechos de los asociados pueden estar condicionados por las condiciones que rodean a los niños

**IV. IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal, toda vez que su implementación no demanda recursos diferentes a los que están contemplados en los distintos presupuestos de las entidades responsables, como quiera que se trata de articular instrumentos de gestión pública.

**V. CONFLICTO DE INTERESES**

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual "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 al 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".

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

*"Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)*

*a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del*

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824

15



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

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

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

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular: actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824

16



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto

. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

Por lo anterior, se considera que el presente proyecto de Ley no genera conflictos de interés en atención a que se trata de un proyecto que no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, su objetivo primordial es generar la política de educación rural que beneficie a las comunidades rurales del país.

Carrera 7 N° 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso-Oficina 436 Tel 3214533244-3176654824

17



**SECCIÓN DE LEYES**

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

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.039/22 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN RURAL EN COLOMBIA", 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 SOLEDAD TAMAYO TAMAYO, NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF, JUAN CARLOS GARCIA GOMEZ, ANA MARIA CASTAÑEDA, MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO, EFRAIN CEPEDA SARABIA, NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARAN, MARCOS DANIEL PINEDA GARCIA, JOSE ALFREDO MARIN , JULIO ROBERTO SALAZAR, CARLOS ANDRÉS TRUJILLO GONZÁLEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA 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 – JULIO 22 DE 2022**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEXTA 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**

**ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE**

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

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Proyecto: Sarly Novoa  
Revisó: Dña. Ruth Luengas Peña

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**

Edificio Capitolio Nacional – Primer Piso Teléfonos 3825381 3825186

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 040 DE 2022 SENADO**

*por la cual se establecen medidas para combatir el hurto de celulares en Colombia.*



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

**Proyecto de Ley N° \_\_\_\_\_ "Por la cual se establecen medidas para combatir el hurto de celulares en Colombia"**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. ANTECEDENTES:**

La presente iniciativa de nuestra autoría fue radicada por primera vez el 20 de julio de 2020, correspondiente al Proyecto de Ley 015 de 2020 Senado. El proyecto fue repartido para estudio a la Comisión Sexta Constitucional, cuya mesa directiva designó al Honorable Senador Carlos Andrés Trujillo González, quien presentó ponencia negativa de la iniciativa.

Posteriormente, el 17 de marzo de 2021 el Honorable Senador Luis Fernando Velasco radicó la iniciativa, correspondiente al Proyecto de Ley 412 de 2021 Senado. El proyecto fue asignado para estudio de la Comisión Sexta Constitucional al Honorable Senador Antonio Luis Zabarrin Guevara, quien dio ponencia negativa de la iniciativa.

Nuevamente se radicó la iniciativa el 17 de agosto de 2021, correspondiente al Proyecto de Ley 154 de 2021. El proyecto fue asignado para estudio de la Comisión Sexta constitucional al Honorable Senador Horacio José Serpa Moncada, pero se archivó con ocasión a los términos contemplados en el artículo 190 de la ley 5 de 1992.

**II. JUSTIFICACIÓN**

El robo de celulares se encuentra entre los delitos más comunes en los países de América Latina, y particularmente en Colombia, donde a pesar de los esfuerzos realizados por desarticular a las mafias internacionales dedicadas a este flagelo, es un delito que sigue en aumento, poniendo en riesgo la seguridad e incluso la vida de los ciudadanos.

Según cifras de la Policía Nacional, en los primeros 22 días de 2020, "se había reportado a las empresas de telefonía móvil el robo de 69.585 celulares, es decir, 3.162 cada día. De esa cifra solo el 11,7 por ciento de los ciudadanos (8.178) informaron a las autoridades que fueron víctimas de ese delito".

2



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

Por otro lado, las estadísticas de la Fiscalía General de la Nación, reportaron "que el año pasado se recibieron 99.954 denuncias por hurto de celulares, lo que representa un incremento del 15 % frente a los 86.749 casos que se reportaron en el 2018. El mayor número de robos se realizaron en Bogotá, Medellín y Cali".

Este continuará siendo un problema latente en América Latina y en el país, si se espera en los próximos años un aumento en el uso de los celulares, y particularmente de los teléfonos móviles inteligentes. De acuerdo con los pronósticos del GMSA<sup>2</sup>, el número de suscriptores a los servicios de celulares en la región aumentará del 67% en el 2018 al 74% en el 2025. A su vez, el uso de los teléfonos móviles inteligentes incrementará del 65% en el 2018 al 79% en el 2025 (GMSA, 2020)<sup>3</sup>

Al Estado se le ha confiado el deber constitucional de "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."<sup>4</sup>

Es así como bajo este mandato, las autoridades colombianas han tomado las medidas necesarias para garantizar la seguridad y vida de los ciudadanos, lo cual incluye, entre otras, la lucha contra el robo de celulares en diferentes frentes, por un lado, a través del fortalecimiento del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICS), y por otro, con las actuaciones de las autoridades judiciales y de policía.

<sup>1</sup> En: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/sigue-aumentando-el-robo-de-celulares-este-año-en-colombia-454868>

<sup>2</sup> La organización GSMA representa los intereses de los operadores de celulares de todo el mundo, que suman más de 750 operadores, casi 400 empresas y organizaciones del sector.

<sup>3</sup> GSM Association (2020). The mobile economy 2019. En: <https://www.gsmaintelligence.com/research/?file=b9af6e202ee145f787ef6bb95d3639e5&download>

<sup>4</sup> Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 2.

3



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

**I. MARCO LEGAL**

**Internacional**

Una primera aproximación para afrontar este flagelo a nivel regional, se realizó mediante la Resolución 128 en la XV reunión de CITEEL que buscó "fomentar el desarrollo de bases de Números Seriales Electrónicos negados a nivel nacional, subregional y regional, con base en la información que en forma coordinada se considere oportuna y necesaria".<sup>5</sup>

Los últimos años los gobiernos latinoamericanos han promulgado políticas dirigidas a combatir el hurto de dispositivos móviles que incluyen la inclusión de dispositivos en listas negativas y listas positivas según su número IMEI - del inglés International Mobile Equipment Identity, Identidad Internacional de Equipo Móvil- (TMG, 2018)<sup>6</sup>. En estas listas se reporta el IMEI de los celulares robados o perdidos (lista negativa) así como aquellos que pueden ser legalmente usados en el país (lista positiva).

Así, los gobiernos de los países a través de convenios bilaterales o regionales han establecido mecanismos para el intercambio de información. Por ejemplo, en el 2013 los gobiernos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) firmaron la Decisión 786, que propone "un marco normativo para regular el intercambio de información de equipos terminales móviles extraviados, robados o hurtados". En 2014 la CAN implementó una lista negra de celulares, en la que se encuentran los códigos IMEIs de los celulares reportados como robados en los países que la conforman.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> En: [https://www.citel.oas.org/en/SiteAssets/PCCI/Final-Reports/PI-145/rev2\\_c.pdf](https://www.citel.oas.org/en/SiteAssets/PCCI/Final-Reports/PI-145/rev2_c.pdf)

<sup>6</sup> Telecommunications Management Group (2018). Hurto de equipos móviles en América Latina. Políticas e iniciativas actuales. En: <https://es.insightsatime.org/noticias/analisis/desplazando-licerativo-comercio-telefonos-celulares-robados-latinoamerica>

4



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

A su vez, existen países que mantienen una cooperación con la GSM Association de modo que llevan dos registros: uno a nivel nacional y otro a nivel internacional. De esta manera, los IMEI registrados en la GSMA son bloqueados a nivel internacional, con el objetivo de que no se comercialicen celulares robados entre diferentes países.<sup>8</sup>

**Experiencia Internacional: El caso de California**

El Estado de California, Estados Unidos aprobó una ley que buscaba desincentivar el robo de celulares. Esta medida estableció que desde el 1° de junio de 2015, los productores de teléfonos inteligentes debían instalar soluciones de software de bloqueo de teléfonos, llamado "kill switch", de manera obligatoria en todos los teléfonos inteligentes que se fabricaran y vendieran en el estado.

Una vez el "kill switch" fuera activado en los celulares, el usuario que fuera víctima del robo podía borrar su información personal y bloquear de manera remota éste para que no fuera usado nuevamente. El desbloqueo del equipo solo podía ser realizado por el usuario autorizado.

Esta medida fue implementada ante las alarmantes cifras de robos en el país. Según la encuesta realizada por Consumer Reports, "en el 2012, aproximadamente 1.6 millones de norteamericanos fueron víctimas del robo de sus celulares. Esta cifra aumentó a 3.1 millones en el 2013."<sup>9</sup> Esto llevó a las autoridades del Estado de California a tomar medidas para combatir este flagelo.

Además de los estados de California y Minessota, esta medida también se ha implementado en las ciudades de Nueva York y Londres. Por otro lado, ha llevado grandes compañías del sector como Apple, Google y Samsung a implementarla de manera generalizada.

La implementación del "kill switch" ha mostrado ser efectiva al generar una disminución significativa en el robo de celulares. De acuerdo con un estudio de Consumer Reports, desde el 2013 cuando la compañía Apple comenzó a implementar este sistema, y luego lo hizo Android para ciertos modelos, se logró

<sup>8</sup> En: <https://www.telesemanas.com/blog/2017/05/22/la-politica-regulatoria-contral-robo-de-celulares-en-america-latina-un-analisis-comparativo/>

<sup>9</sup> En: <https://www.consumerreports.org/cro/news/2014/04/smart-phone-thefts-rose-to-3-1-million-last-year/index.htm>

5



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

una "reducción del 32% en el número de robo de celulares entre el año 2013 y 2014, que pasó de 3.1 a 2.1 millones."10

Por otro lado, un estudio realizado por la Universidad de Creighton estableció que "la implementación de esta tecnología eventualmente podría generar ahorro a los consumidores por valor de \$3.4 billones, asociados a los costos de reemplazar los aparatos y el pago de seguros."11

Ante estos resultados, "Apple, Google, HTC, Huawei, Motorola, Microsoft, Nokia, Samsung y las cinco principales compañías telefónicas de Estados Unidos suscribieron acuerdos para que a partir de julio de 2015 todos los nuevos teléfonos que se pusieran a la venta llevaran el sistema antirrobo."12

Respecto al uso de este tipo de tecnologías, la Telecommunications Management Group ha argumentado que teniendo en cuenta que las listas no han sido efectivas solucionar este flagelo, "le convendría mucho más a América Latina adoptar un enfoque que incremente dramáticamente la visibilidad y el uso de las soluciones tecnológicas, con el apoyo de listas negativas así como de un sistema jurídico actualizado que penalice las actividades de recolección, modificación y distribución de equipos robados. Sobre el uso de soluciones basadas en mecanismos de desactivación o "kill switch", dicen que han demostrado ser capaces de reducir el hurto de teléfonos inteligentes, en contraste con las soluciones de listas negativas positivas que prefieren muchos gobiernos latinoamericanos.

Sobre el particular, Asomovil, el gremio de las empresas de telefonía móvil en Colombia, también se ha pronunciado sobre la importancia de que "además de políticas vinculadas a la labor de las autoridades se acuda a tecnología de punta para que se garantice que los celulares robados no puedan ser activados en ningún lugar del mundo con lo que se acabaría el negocio ilegal de esos equipos."13

Nacional

En Colombia, la lucha contra el robo de celulares se viene implementando desde el año 2011 en diferentes frentes, por un lado, a través del fortalecimiento de las medidas del sector TICS, como la consolidación de bases de datos positivas y

10 En: https://www.forbes.com/sites/ellenhuert/2015/07/01/as-california-kill-switch-laws-takes-effect-smartphone-theft-slightly-down-32-50efc5f841f
11 En: https://www.consumerwatch.org/news/2015/06/smartphone-thefts-on-the-decline/index.htm
12 En: https://elpais.com/tecnologia/2014/04/16/actualidad/1397633093\_202336.html
13 En: https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/signa-creciendo-el-robo-de-celulares-este-ano-en-colombia-454868



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

negativas, bloqueo de IMEIS, controles a la exportación e importación de celulares, entre otros. Por otro lado, a través del desmantelamiento de las mafias internacionales, facilidad en las denuncias, campañas pedagógicas, entre otros.

La Ley 1341 de 2009 definió los principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, estableció la intervención del Estado en el sector, las funciones del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, entre otras disposiciones.

Ésta fue modificada por la Ley 1978 de 2019 que moderniza el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC, distribuyen las competencias, se crea un Regulador Único y se dictan otras disposiciones.

A través del Decreto 1630 de 2011, el Ministerio TIC estableció el marco regulatorio para restringir la utilización de Equipos Terminales Móviles (ETM) que han sido reportados como hurtados y/o extraviados en la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles y generó obligaciones a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles (PRSTM) y a los usuarios.

A su vez, la Ley 1453 de 2011 modificó el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 y dejó en cabeza de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), entre otros aspectos, la facultad de definir las condiciones y características de bases de datos, tanto positivas como negativas, que contengan la información de identificación de equipos terminales móviles, así como establecer las obligaciones de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, comercializadores, distribuidores o cualquier comerciante de equipos terminales móviles, y las relativas al reporte de la información de identificación de dichos equipos ante la CRC y al suministro de esta información a los usuarios.

Además, se estableció que las bases de datos de que la que trata el numeral, deberán ser implementadas y administrativas de manera centralizada, a través de un tercero, por parte de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones y la información consignada en dichas bases de datos tendrá carácter público, sin perjuicio de la información que contenga datos personales, la cual será protegida de conformidad con lo establecido por la Ley.

Así también el artículo 106 de la Ley 1453 de 2011 incluyó como delito la manipulación de equipos terminales móviles con el fin de alterar las bases de datos



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

positivas y negativas incurrindo en prisión de seis (6) a ocho (8) años y multa de seis (6) a seiscientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

La CRC a través de la Resolución 3128 de 2011, definió el modelo técnico, los aspectos operativos y las reglas para la implementación, cargo y actualización de las bases de datos positiva y negativa para la restricción de la operación en las redes de telecomunicaciones móviles de los equipos terminales móviles reportados como hurtados y/o extraviados.

En relación con el control a la exportación e importación de celulares, mediante el Decreto 2025 de 2015, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, deroga el Decreto 2365 de 2012 y expide medidas adicionales para el régimen de exportación de teléfonos móviles celulares, teléfonos móviles inteligentes, y sus partes, y establece medidas específicas en materia de importación de éstos.

Por otro lado, desde el año 2015, la Policía Nacional, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, implementó, como parte del Sistema Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado, la Estrategia contra el Hurto a Celulares (ESHUC) que contempla "la caracterización de la cadena delictiva y su modus operandi; investigación criminal, la coordinación interagencial regulatoria (CRC y MINTIC) y la dinamización de la cooperación internacional judicial (Interpol - Ameripol), el control permanente en todos los pasos fronterizos y aeroportuarios, la priorización de las investigaciones por hurto de celulares en las fiscalías seccionales, los planes de control en las terminales de transporte y empresas de encomienda y paquete, la coordinación con autoridades administrativas frente al control de establecimientos no autorizados para la venta de celulares, la identificación de establecimientos destinados al servicio técnico y reparación de celulares (censo), masificación de la consulta de IMEI en la base de datos negativa, socialización de resultados operativos a través de los medios de comunicación institucional y campañas de prevención, intervenciones a centros de comercio de celulares en coordinación, así como la aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia contra establecimientos de comercio no autorizados."14

Recientemente, en el marco de la Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, presentada en diciembre de 2019, se definió como una línea de acción de derrotar el hurto en todas sus modalidades, particularmente sobre el hurto de celulares "se busca desincentivar la demanda al tiempo que reducir la oferta. Para eso se perseguirá por igual a quien compre celulares hurtados como a quien los hurta. Se desarrollará una campaña para que socialmente reciban el mismo

14 En: file:///C:/Users/invitado.tamayo/Downloads/proceso-de-modernizacion-cartilla-7.pdf



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

reproche y judicialmente se concentrarán esfuerzos para sancionar a quienes los compran y los venden. Los centros donde estos se venden o sus partes, serán objetivo permanente de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación. No deberán existir lugares donde esa actividad se desarrolle cubierta por la impunidad."15

II. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal, toda vez que su implementación no demanda recursos diferentes a los que están contemplados en los distintos presupuestos de las entidades responsables, como quiera que se trata de articular instrumentos de gestión pública.

III. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019<sup>16</sup>, declaro que no existe circunstancia o evento que pueda generar un conflicto de interés para la presentación, discusión y votación del presente proyecto de ley como quiera que no existe beneficio particular, actual o directo a mi favor.

Por lo anteriormente expuesto y con el ánimo de prevenir y mitigar los efectos del hurto de celulares en el país que tanto afecta a los ciudadanos, se pone a consideración del Honorable Congreso de la República esta iniciativa.

15 Ministerio de Defensa Nacional. (2019). Política Marco de Seguridad y Convivencia Ciudadana. En: https://id.presidencia.gov.co/Documentos/191220-Politica-Marco-Convivencia-Seguridad-Ciudadana.pdf
16 Modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones.



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

**Proyecto de Ley N° ..... "Por la cual se establecen medidas para combatir el hurto de celulares en Colombia"**

El Congreso de la República decreta:

**ARTÍCULO 1.** La presente Ley tiene por objeto implementar soluciones tecnológicas para combatir el hurto de celulares en el país, que permitan complementar los esfuerzos realizados por las autoridades judiciales y de policía, y mejorar la seguridad de los ciudadanos.

**ARTÍCULO 2. DEFINICIÓN DE LA SOLUCIÓN.** La solución propuesta es una solución de software de bloqueo de teléfonos a través del cual, el usuario que se sea víctima de hurto de su equipo celular, pueda borrar su información personal y bloquear de manera remota éste para que no sea usado nuevamente. El desbloqueo del equipo sólo puede ser realizado por el usuario autorizado.

Esta solución aplicará sólo para los teléfonos móviles inteligentes. Se entiende por teléfonos móviles inteligentes, aquellos con, al menos, las siguientes características:

- Utiliza un sistema operativo móvil.
- Tiene la capacidad de la navegación a internet, el uso de aplicaciones, mensajes de texto, enviar y recibir correos electrónicos, conectividad a wifi.
- Uso de servicio de telefonía móvil.

**ARTÍCULO 3. ALCANCE DE LA MEDIDA.** Todos los teléfonos móviles inteligentes que sean importados y vendidos dentro del país desde la entrada en vigencia de la presente ley, deberán contar con una solución tecnológica, realizada directamente por el fabricante del dispositivo, a través del cual el teléfono móvil inteligente que sea robado pueda quedar inoperable para un usuario no autorizado.

Es responsabilidad del usuario autorizado activar esta solución al momento de la compra del dispositivo. Sobre el particular, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles (PRSTM), así como los comercializadores de los teléfonos móviles, tomarán las acciones que sean necesarias para que los compradores conozcan sobre este mecanismo, su



**SOLEDAD TAMAYO TAMAYO**  
Senadora de la República

funcionamiento y forma de activarlo.

**ARTÍCULO 4. OBLIGACIONES DE LAS PARTES.** El importador del dispositivo será responsable de informar en la declaración de importación, que el teléfono móvil inteligente cuenta con la solución de software de bloqueo. Corresponde a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN y al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MinTIC -verificar que los teléfonos móviles inteligentes importados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, cumplan con esta característica.

Asimismo, MinTIC deberá implementar una campaña de comunicaciones a través de la cual se exhorta a los usuarios de los teléfonos móviles inteligentes a activar la solución de software de bloqueo en sus dispositivos como una forma de protección contra el hurto de éstos.

**ARTÍCULO 5. VIGENCIA:** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

**Soledad Tamayo Tamayo**  
Senadora de la República

Liliana Ester Bitar Castilla  
Senadora de la República

Miguel Angel Barreto Castillo  
Senador de la República

**Efraín Cepeda Sarabia**  
Senador de la República

José Alfredo Marín  
Senador de la República



SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.040/22 Senado "POR LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA COMBATIR EL HURTO DE CELULARES EN COLOMBIA", 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 SOLEDAD TAMAYO TAMAYO, LILIANA ESTHER BITAR CASTILLA, EFRAÍN CEPEDA SARABIA, MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO, JOSÉ ALFREDO MARÍN. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA 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 – JULIO 22 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEXTA Constitucional y enlase 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

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Proyecto: Sarfy Novoa  
Revisó: Dra. Ruth Lozano Peña

**CONTENIDO**

Gaceta número 883 - sábado 6 de agosto de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 033 de 2022 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 300 de 1992, y se dictan disposiciones en materia de turismo comunitario.....	1
Proyecto de ley número 034 de 2022 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1829 de 2017.....	2
Proyecto de ley número 035 de 2022 Senado, por medio del cual se implementa nuevo control de asistencia de los Congresistas.....	4
Proyecto de ley número 037 de 2022 Senado, por el cual ordena la conversión de los zoológicos, acuarios, aviarios, bioparques y establecimientos similares hacia el modelo de Refugios de fauna y se dictan otras disposiciones. ....	6
Proyecto de ley número 038 de 2022 Senado, por medio de la cual se promueve el turismo de aves como estrategia de conservación y desarrollo rural. ....	10
Proyecto de ley número 039 de 2022 Senado, por medio de la cual se crea la Política Pública de Educación Rural en Colombia. ....	17
Proyecto de ley número 040 de 2022 Senado, por la cual se establecen medidas para combatir el hurto de celulares en Colombia.....	20
Proyecto de ley número 040 de 2022 Senado, por la cual se establecen medidas para combatir el hurto de celulares en Colombia. ....	26