



# 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° 1025

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

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 011 DE 2022 CÁMARA

*por la cual se crea la licencia ambiental para cementerios y se dictan otras disposiciones*

El presente informe de ponente está compuesto por los siguientes acápitales:

1. Antecedentes.
2. Competencia.
3. Objeto del proyecto.
4. Exposición de motivos.
5. Necesidad del proyecto.
6. Conceptos.
7. Proposición
8. Conflicto de intereses.

#### 1. Antecedentes

El proyecto de ley fue radicado el 20 de julio de 2022 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por iniciativa del Honorable Representante a la Cámara Juan Carlos Lozada Vargas. Sin embargo, es importante aclarar que no se trata de una iniciativa nueva. En la legislatura 2020 - 2021 el honorable Representante Juan Carlos Lozada Vargas presentó este mismo proyecto<sup>1</sup>.

No. Cámara	No. Senado	Estado	Comisión	Origen
014-2020C	472-2021S	Archivado	Comisión V Constitucional Permanente	Cámara

Desafortunadamente, el 20 de junio de 2022, de conformidad con el artículo 190 de la

Ley 5ª de 1992, el proyecto fue archivado por términos<sup>2</sup>.

#### 2. Competencia

El proyecto de ley se encuentra bajo los lineamientos de los artículos 150, 151, 154, 157 y 158 de la Constitución Política de Colombia, referentes a su origen, competencia, formalidades de publicidad y unidad de materia. Así mismo, cumple con los parámetros establecidos en el artículo 150, Sección 2ª de la Ley 5ª de 1992.

#### 3. Objeto del proyecto

El objeto del proyecto es crear la licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios y se dictan otras disposiciones a fin de controlar la contaminación y proteger el ambiente y la salud de los seres vivos.

#### 4. Exposición de motivos

##### 4.1. Contexto general de los cementerios

Los cementerios se encuentran definidos “el lugar destinado para recibir y alojar cadáveres, restos óseos, restos humanos y cenizas (...) excluidos los cenizarios y osarios ubicados en iglesias.”<sup>3</sup>, definición que es acogida en el proyecto de ley, tiene como finalidad “prestar (...) /os servicios de inhumación, exhumación y cremación de cadáveres o restos humanos y óseos

<sup>2</sup> El 4 de noviembre de 2020 el proyecto fue puesto en consideración para su primer debate en la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, donde fue aprobado sin modificaciones (*Gaceta del Congreso* número 1203 de 2020). Posteriormente, el 22 de abril de 2021 tuvo lugar el segundo debate del Proyecto de ley ante la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, donde fue aprobado (*Gaceta del Congreso* número 68 de 2021 y *Gaceta del Congreso* número 425 de 2021).

<sup>3</sup> Artículo 3º de la Resolución 5194 de 2010.

<sup>1</sup> El proyecto de ley fue radicado el 20 de julio de 2020.

y el apoyo logístico para la práctica de necropsias y ritos religiosos.<sup>4</sup> Estos se clasifican de acuerdo con su destinación, naturaleza y régimen aplicable, como se muestra en las Tablas número 1 y 2, a continuación:

**Tabla número 1.**

**Clasificación de los cementerios de acuerdo con su destinación**

Clasificación *	Destinación
Cementerios de bóvedas	Son aquellos en los que predominan las inhumaciones en espacios cerrados y estructuras sobre el nivel del suelo.
Cementerios de sepulturas o tumbas	Son aquellos en los que predominan las inhumaciones en espacios y estructuras bajo el nivel del suelo.
Cementerios de bóvedas y sepulturas o tumbas	Son aquellos en los que se hacen inhumaciones en bóvedas y en sepulturas o tumbas.
Cementerios en altura	Son aquellos en los que se hacen inhumaciones en bóvedas, osarios o inhumación de cenizas en varios pisos.
Jardines cementerios	Son aquellos en los que se hacen inhumaciones en sepulturas o tumbas.

\* Estos cementerios pueden tener osarios, cenizarios y hornos crematorios.

Fuente: Resolución 5194 de 2010

**Tabla número 2.**

**Clasificación de los cementerios de acuerdo con su naturaleza y régimen aplicable**

Clasificación	Naturaleza y régimen aplicable
Cementerio de naturaleza pública	Es todo aquel creado por una entidad de carácter público.
Cementerios de naturaleza privada	Es todo aquel creado por persona natural y/o jurídica de carácter privado.
Cementerios de naturaleza mixta	Es todo aquel cementerio financiado con capital público y privado.

Fuente: 5194 de 2010.

Frente a los cementerios, en el marco legal vigente que rige el licenciamiento ambiental, Título VIII de la Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios, no se exige licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios.

**4.2. Competencias administrativas.**

En materia de salud, el artículo 516 de la Ley 09 de 1979 asignó la competencia al Ministerio de Salud, hoy Ministerio de Salud y Protección Social, para expedir las normas y procedimientos para controlar en los cementerios cualquier riesgo de carácter sanitario para la salud o el bienestar

de la comunidad. En virtud de dicho mandato, se expidió la Resolución 5194 de 2010. Este acto administrativo contempla diferentes obligaciones, a saber:

- En materia ambiental, la citada resolución dispone que los cementerios deben contar con *“facilidades para el tratamiento, evacuación y disposición de residuos líquidos, sólidos y gaseosos.”*<sup>5</sup>
- Así mismo, cuando se generen residuos peligrosos *“en el área de exhumación o de necropsias se deben tratar de acuerdo con lo previsto en el Decreto 2676 de 2000 y la Resolución 1164 de 2002 o las disposiciones que las modifiquen, adicionen o sustituyan.”*<sup>6</sup>
- Si el cementerio cuenta con hornos crematorios, *“debe dar cumplimiento a la normatividad vigente en emisiones atmosféricas.”*<sup>7</sup>
- En materia urbanística, la resolución en mención determina que los cementerios *“deberán contar previamente con la licencia de construcción emitida por parte de la dependencia u oficina administrativa que determine el municipio o distrito, para lo cual se debe tener en cuenta las disposiciones pertinentes de la Ley 09 de 1979 y los permisos ambientales correspondientes.”*<sup>8</sup>
- Para el funcionamiento del cementerio se requiere de un *“concepto higiénico sanitario”* expedido por la Secretaría de Salud Departamental, Municipal o Distrital de cada jurisdicción de acuerdo con sus competencias, adjunto los siguientes documentos<sup>9</sup>:
  1. Copia legible del certificado de existencia y representación legal del cementerio.
  2. Certificado de uso de suelos; los diagramas de flujo de los procesos de inhumaciones, exhumación, cremación, necropsias y manejo de residuos peligrosos.
  3. Planos arquitectónicos completos de: las edificaciones e instalaciones; instalaciones eléctricas, hidráulicas y sanitarias; sistemas de tratamiento de residuos líquidos, sólidos y gaseosos.
  4. Documentos necesarios que permitan comprobar el cumplimiento de los requisitos sobre localización y diseño, previstos en el Título IV de la presente resolución.
  5. Licencias de urbanismo y construcción expedidas por las autoridades competentes.

<sup>5</sup> Resolución 5194 de 2010, artículo 35, numeral 2.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, artículo 12, numeral 3.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, artículo 33.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, artículo 34.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, artículo 42.

<sup>4</sup> Artículo 4° de la Resolución 5194 de 2010.

6. Si la documentación se encuentra incompleta al momento de su recepción, de este hecho se le informará al interesado y si insiste en la radicación de la solicitud, se dará aplicación a lo previsto en el artículo 11 y subsiguientes del Código Contencioso Administrativo.

#### 4.3. Impacto ambiental de los cementerios

Los cementerios pueden presentar las siguientes afectaciones ambientales:

- Contaminación de aguas superficiales y subterráneas debido a los procesos de lixiviados de sustancias orgánicas, como resultado de la inhumación de cadáveres o restos humanos y óseos y el vertimiento de agua contaminada con sustancias químicas proveniente de pesticidas y sustancias orgánicas, sobre todo con restos de flores.
- Contaminación atmosférica como resultado de la cremación de cadáveres, restos humanos o restos óseos u órganos y/o partes humanas por medio de la energía calórica y por la suspensión de material particulado proveniente de residuos de material de construcción, polvo de las excavaciones, etc.
- Contaminación por ruidos provenientes de las actividades de construcción.
- Contaminación por generación de residuos peligrosos resultado de la exhumación o necropsias.
- Contaminación del suelo por la generación de residuos de construcción, basura orgánica (principalmente flores) e inorgánica (papeles, envases, etc.) y la generación de materia orgánica que se lixivia en el suelo.
- Contaminación por olores fétidos emanados por la descomposición de la materia orgánica.
- Afectación de la cubierta vegetal, donde se depositan residuos sólidos (cemento, yeso, agregados, cal, cera, etc.), ya que esas zonas pierden su capacidad de poseer cubierta vegetal.

#### 4.4. Marco legal

Cuerpo normativo	Objeto
Ley 99 de 1993	Crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones.
Decreto 948 de 1995	Reglamenta parcialmente, la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 y 76 del Decreto - Ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire.
Resolución 1164 de 2002	Adopta el Manual de Procedimientos para la Gestión Integral de los residuos hospitalarios.

Cuerpo normativo	Objeto
Decreto 1713 de 2002	Reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos.
Decreto 1505 de 2003	Modifica parcialmente el Decreto 1713 de 2002, en relación con los planes de gestión Integral de residuos sólidos
Resolución 058 de 2002	Establece normas y límites máximos permisibles de emisión para incineradores y hornos crematorios de residuos sólidos y líquidos.
Decreto 1140 de 2003	Modifica parcialmente el Decreto 1713 de 2002, en relación con el tema de las unidades de almacenamiento.
Resolución 886 de 2004	Modifica parcialmente la Resolución 0058 del 21 de enero de 2002.
Decreto 4741 2005	Reglamenta parcialmente la prevención y el manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral.
Resolución 909 de 2008	Establece las normas y estándares de emisión admisibles de contaminantes a la atmósfera por fuentes fijas y se dictan otras disposiciones.
Resolución 5194 de 2010	Se reglamenta la prestación de los servicios de cementerios, inhumación, exhumación y cremación de cadáveres.
Decreto 3930 de 2010	Reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9ª de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II del Decreto-ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos.
Decreto 351 de 2014	Reglamenta la gestión integral de los residuos generados en la atención en salud y otras actividades
Decreto 1076 de 2015	Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
Resolución 2254 de 2017	Adopta la norma de calidad del aire ambiente.
Decreto 050 de 2018	Modifica parcialmente el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con los Consejos Ambientales Regionales de la Macrocuencas (CAR-MAC), el Ordenamiento del Recurso Hídrico y Vertimientos.

#### 5. Necesidad del proyecto de ley

Como se expuso en el acápite 4.3 las actividades desplegadas por los cementerios pueden ocasionar diversos tipos de afectaciones al ambiente, originadas por los vertimientos de residuos líquidos, disposición de residuos sólidos y peligrosos y emisiones atmosféricas, según el caso. No obstante, la diversa normatividad vigente carece de un enfoque integral que aborde de manera proactiva y preventiva los efectos negativos que sobre el ambiente puede ocasionar dicha actividad, en tanto se circunscriben a exigir el trámite de permisos correspondientes ante las autoridades ambientales competentes, tratando al ambiente y sus recursos naturales como elementos separados y desarticulados.

Este enfoque fragmentado e incompleto hace necesario que el Congreso de la República ordene un trámite de licenciamiento ambiental en el cual, mediante un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), se evalúen de manera integral todos los aspectos que puedan llegar a afectar el ambiente. La relevancia del EIA tiene razón de ser en el derecho que tienen todas las personas, las generaciones presentes y futuras a gozar de un ambiente sano, que emerge del conjunto normativo configurativo del sistema ambiental. Sin lugar a duda, el fundamento de la obligación que la legislación ambiental ha impuesto a las personas de presentar una declaración de efecto o de impacto ambiental, sustentada en la realización de los correspondientes estudios técnicos, acerca de cuáles son las consecuencias que en el ambiente o en los recursos naturales va a producir el desarrollo o ejecución de una determinada obra o actividad.<sup>10</sup>

Desde el año 1993 en Colombia se habla de Impacto Ambiental. A través de la Ley 99 de ese mismo año se creó el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la que dispuso, como Principios Ambientales, que: *“11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.”*<sup>11</sup>

En el artículo 57 de la precitada ley se define el Estudio de Impacto Ambiental, así:

*“se entiende por estudio de impacto ambiental, el conjunto de información que debe presentar ante la autoridad ambiental competente el interesado en el otorgamiento de una licencia ambiental.*

*El estudio de impacto ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto, los elementos abióticos, bióticos, y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse. Además, incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos, así como el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.*

*El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá los términos de referencia genéricos para la elaboración del estudio de impacto ambiental; sin embargo, las autoridades ambientales los fijarán de forma específica dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud en ausencia de los primeros.”*

Posteriormente, el Decreto 1076 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”, definió

de manera taxativa el Impacto Ambiental, así: *“cualquier alteración en el medio ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad.”*<sup>12</sup>

Así mismo, el mencionado decreto estableció los criterios para la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, supeditándolo a lo dispuesto por el *“Manual de Evaluación de Estudios Ambientales de proyectos”*.<sup>13</sup>

Bajo este entendido, si una persona jurídica o natural desea que se le expida una licencia ambiental para el desarrollo de un proyecto, debe adelantar un estudio de impacto ambiental, el cual permita prever las consecuencias que ha de tener en los recursos naturales y en el ambiente, así como las opciones, herramientas y medidas disponibles para mitigar dichas consecuencias.

Por todo lo anterior, es deber del congreso, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, crear la licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios a fin de controlar la contaminación y proteger el ambiente y la salud de los seres vivos.

## 6. Conceptos

En el desarrollo y estudio del proyecto, el autor elevó solicitud al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y entidades competentes para conceptuar sobre el mismo. Conforme a la exposición de motivos del proyecto, se recibieron los siguientes pronunciamientos, que fueron tenidos en cuenta en las distintas discusiones que tuvo el proyecto<sup>14</sup>:

Según el Instituto Nacional de Salud (INS), 17.549 muertes en Colombia están asociadas a mala calidad del agua, del aire y a la exposición a combustibles pesados. Las emisiones de material particulado (PM 10 y PM 2,5) son uno de los impactos más importantes sobre las afectaciones a la calidad del aire y los efectos para la salud pueden traducirse en enfermedades como la bronquitis, afectación de la conjuntiva ocular y problemas de oxigenación de la sangre.

La Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) emitió concepto sobre la conveniencia jurídica del proyecto, afirmando que:

*“No obstante, el funcionamiento de los cementerios ha sido históricamente tratada, legal y regulatoriamente, como una actividad sanitaria y no ambiental y para esta Autoridad dicha distinción aún mantiene vigencia.”*

Así mismo la ANLA manifestó que en el Decreto 1076 de 2015, norma compilatoria de la normativa vigente en materia ambiental, no se

<sup>12</sup> Decreto 1076 de 2015 artículo 2.2.2.3.1.1.

<sup>13</sup> *Ibid.*, artículo 2.2.2.3.3.4.

<sup>14</sup> Estas discusiones se dieron al discutir el Proyecto de ley número 014 de 2020 Cámara.

<sup>10</sup> Sentencia C-69 de 1997, M. P. Amonio Barrera Carbonell.

<sup>11</sup> Ley 99 de 1993. Artículo 1.

hace referencia alguna a las competencias de esta entidad frente a las actividades desarrolladas por los cementerios:

*“En la actualidad, los cementerios no se encuentran enmarcados en el listado de proyectos sujetos a licenciamiento ambiental. Sin embargo, teniendo en cuenta el concepto y alcance de la licencia ambiental en la que se indica que el proyecto, obra o actividad que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables, los cementerios podrían considerarse como uno de éstos. Lo anterior, en tanto que generan impactos ambientales considerables como lo son generación de residuos peligrosos (especialmente patógenos), contaminación atmosférica (chimeneas de hornos crematorios), impactos al suelo y sobre todo aquellos cementerios tipo parque pueden llegar a generar impactos en las aguas subterráneas por filtración de contaminantes desde las sepulturas.*

*Los impactos atrás aludidos son los que, por regla general, pueden llegar a generarse. Sin embargo, puede ser que alguno de ellos por estar cerca a áreas sensibles terrestres o acuáticas o por el desarrollo de la etapa constructiva podrá generar impactos adicionales y, dependiendo del uso o aprovechamiento de recursos naturales que el proyecto pudiese demandar, podrá afirmarse la necesidad de un instrumento de evaluación y control ambiental.*

*Ahora bien, puede que la licencia ambiental como instrumento de manejo y control llegara a ser un tanto excesiva para la magnitud y significancia de los impactos ambientales que se deriven del funcionamiento de un cementerio y de actividades*

*conexas como un horno crematorio. No obstante, se reitera que desde el punto de vista técnico esta clase de proyectos en principio requerirían de un instrumento ambiental.”*

Finalmente concluye sobre el PMA que:

*“En el proyecto de ley se menciona el PMA como figura bajo la cual deberla operar el cementerio, sin embargo, actualmente esta figura sólo existe para aquellos proyectos que entraron a operar antes de la entrada en vigor de la Ley 99 de 1993. En ese sentido, no podría ser este el instrumento de manejo y control ambiental aplicable a los cementerios.”*

La Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Corporinoquia) conceptuó sobre el proyecto lo siguiente:

*“Esta Corporación considera que, ya en el marco normativo colombiano se cuenta con los instrumentos de control necesarios para la prevención mitigación, corrección, compensación y manejo de los impactos ambientales de un proyecto obra o actividad, por lo tanto, para efectos de considerar la exigibilidad de licencia ambiental para cementerios basta/a con la revisión del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015 del Sector Ambiente Desarrollo Sostenible Capítulo 3, y de ser pertinente adicionar esta actividad dentro del Artículo 2.2.2.3.2.2 el Artículo 2.2.2.3.2.3 según sean las consideraciones del caso.”*

Finalmente, los ponentes del presente proyecto solicitaron el día 30 de agosto de 2020 a los Ministerios de Salud y Protección Social, e Interior concepto sobre esta iniciativa. A la fecha, se encuentra pendiente la respuesta a estas solicitudes.

## 7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto del proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate	Justificación
<b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto de la ley.</i> El objeto de la presente ley es crear la licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios y se dictan otras disposiciones a fin de controlar la contaminación y proteger el ambiente y la salud de los seres vivos.	<b>Artículo 1°.</b> <i>Objeto de la ley.</i> El objeto de la presente ley es crear la licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios y se dictan otras disposiciones a fin de controlar la contaminación y proteger el ambiente y la salud de los seres vivos.	Sin modificaciones
<b>Artículo 2°.</b> <i>Licencia ambiental para cementerios.</i> Créase la licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios, autorización que será otorgada por la autoridad ambiental competente. <b>Parágrafo.</b> El Gobierno nacional reglamentará las competencias de las autoridades ambientales para el otorgamiento de la licencia ambiental de que trata el presente artículo y expedirá los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.	<b>Artículo 2°.</b> <i>Licencia ambiental para cementerios.</i> Créase la licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios, autorización que será otorgada por la autoridad ambiental competente. <b>Parágrafo.</b> El Gobierno nacional reglamentará las competencias de las autoridades ambientales para el otorgamiento de la licencia ambiental de que trata el presente artículo y expedirá los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.	Sin modificaciones

Texto del proyecto de ley	Texto propuesto para primer debate	Justificación
<p><b>Artículo 3°. Cementerios.</b> Se entiende por cementerio el lugar destinado para recibir y alojar cadáveres, restos óseos, restos humanos y cenizas.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Quedan excluidos los cenizarios y osarios ubicados en iglesias, capillas, monasterios, los cementerios de comunidades indígenas y los cementerios ubicados en municipios de 5 y 6 categoría.</p>	<p><b>Artículo 3°. Cementerios.</b> Se entiende por cementerio el lugar destinado para recibir y alojar cadáveres, restos óseos, restos humanos y cenizas.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Quedan excluidos los cenizarios y osarios ubicados en iglesias, capillas, monasterios, los cementerios de comunidades <u>étnicas</u> y los cementerios ubicados en municipios de 5 y 6 categoría.</p>	<p>Se modifica la palabra “indígenas” por “étnicas” pues existen cementerios que se encuentran ubicados en territorios de comunidades Negra, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, los cuales deberían quedar excluidos en el marco de la presente iniciativa. De esta manera se hace extensiva la exclusión para todos los grupos étnicos del país</p>
<p><b>Artículo 4°. Prohibiciones.</b> Prohíbese el otorgamiento de licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios cuando se afecten humedales incluidos en la lista de humedales de importancia internacional (Ramsar), páramos, manglares o acuíferos aguas subterráneas y aguas superficiales, “cualquier tipo de fuente hídrica” así como cuando dicho cementerio se busque ubicar o se ubique en barrios, localidades, veredas y comunas que superen los niveles de emisión de material particulado (PM 2.5 y PM 10) permitidos en la normatividad colombiana y/o los recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS).</p>	<p><b>Artículo 4°. Prohibiciones.</b> Prohíbese el otorgamiento de licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios cuando se afecten humedales incluidos en la lista de humedales de importancia internacional (Ramsar), páramos, manglares o acuíferos aguas subterráneas y aguas superficiales, “cualquier tipo de fuente hídrica” así como cuando dicho cementerio se busque ubicar o se ubique en barrios, localidades, veredas y comunas que superen los niveles de emisión de material particulado (PM 2.5 y PM 10) permitidos en la normatividad colombiana y/o los recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS).</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p><b>Artículo 5°. Régimen de transición.</b> Los cementerios que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en operación, deberán presentar un Plan de Manejo Ambiental ante la autoridad ambiental competente, dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley, para su respectiva evaluación.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las autoridades ambientales competentes deberán fijar los términos de referencia dentro del mes siguiente a la solicitud del Plan de Manejo Ambiental.</p>	<p><b>Artículo 5°. Régimen de transición.</b> Los cementerios que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en operación, deberán presentar un Plan de Manejo Ambiental ante la autoridad ambiental competente, dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley, para su respectiva evaluación.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las autoridades ambientales competentes deberán fijar los términos de referencia dentro del mes siguiente a la solicitud del Plan de Manejo Ambiental.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p><b>Artículo 6°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias</p>	<p><b>Artículo 6°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias</p>	<p>Sin modificaciones</p>

**8. Proposición**

Conforme a los argumentos expuestos y de acuerdo con el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar informe de ponencia positiva con modificaciones. Solicitamos a los miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 011 de 2022 Cámara, por la cual se crea la licencia ambiental para cementerios y se dictan otras disposiciones.

**9. Conflicto de intereses.**

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, consideramos que en la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no configura un conflicto de intereses para los Representantes Ponentes. Concretamente, no se configura un beneficio particular, actual o directo a

favor de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ya que la iniciativa no otorga privilegios de ninguna clase, no genera ganancias, no crea indemnizaciones económicas y no elimina obligaciones de ningún tipo.

De los Honorables Representantes,



GABRIEL ERNESTO PARRADO DURAN  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



JUAN PABLO SALAZAR DURAN  
Representante a la Cámara  
Ponente



ANA ROGELIA MONSALVE ALVAREZ  
Representante a la Cámara  
Ponente



ERMES EVELIO PETE VIVAS  
Representante a la Cámara  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 011 DE 2022 CÁMARA**

*por la cual se crea la licencia ambiental para cementerios y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* El objeto de la presente ley es crear la licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios y se dictan otras disposiciones a fin de controlar la contaminación y proteger el ambiente y la salud de los seres vivos.

Artículo 2°. *Licencia Ambiental para Cementerios.* Créase la licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios, autorización que será otorgada por la autoridad ambiental competente.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará las competencias de las autoridades ambientales para el otorgamiento de la licencia ambiental de que trata el presente artículo y expedirá los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 3°. *Cementerios.* Se entiende por cementerio el lugar destinado para recibir y alojar cadáveres, restos óseos, restos humanos y cenizas.

Parágrafo. Quedan excluidos los cenizarios y osarios ubicados en iglesias, capillas, monasterios, los cementerios de comunidades étnicas y los cementerios ubicados en municipios de 5 y 6 categoría.

Artículo 4°. *Prohibiciones.* Prohíbese el otorgamiento de licencia ambiental para la construcción o ampliación y operación de cementerios cuando se afecten humedales incluidos en la lista de humedales de importancia internacional (RAMSAR), páramos, manglares o acuíferos aguas subterráneas y aguas superficiales, “cualquier tipo de fuente hídrica” así como cuando dicho cementerio se busque ubicar o se ubique en barrios, localidades, veredas y comunas que superen los niveles de emisión de material particulado (PM 2.5 y PM 10) permitidos en la normatividad colombiana y/o los recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Artículo 5°. *Régimen de Transición.* Los cementerios que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en operación, deberán presentar un Plan de Manejo Ambiental ante la autoridad ambiental competente, dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley, para su respectiva evaluación.

Parágrafo. Las autoridades ambientales competentes deberán fijar los términos de referencia

dentro del mes siguiente a la solicitud del Plan de Manejo Ambiental.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



GABRIEL ERNESTO PARRADO DURAN  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



JUAN PABLO SALAZAR DURAN  
Representante a la Cámara  
Ponente



ANA ROGELIA MONSALVE ALVAREZ  
Representante a la Cámara  
Ponente



ERMES EVELIO PETE VIVAS  
Representante a la Cámara  
Ponente

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 032 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece la capacitación con enfoque de género a los funcionarios que atiendan mujeres víctimas de violencias.*

**1. TRÁMITE DEL PROYECTO**

El Proyecto de ley número. 032 de 2022 (en adelante el “Proyecto de ley”) fue radicado el pasado 09 de agosto de 2022 en la Secretaría de la Cámara de Representantes, por el Honorable Representante a la Cámara Juan Carlos Wills Ospina.

El proyecto de ley se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 860 de 2022. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 3ª de 1992, la Comisión Primera de la Cámara es competente para conocer del asunto que trata el Proyecto de ley bajo referencia.

**2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

De acuerdo con el artículo 1° del proyecto de ley, el mismo pretende eliminar la re victimización y la violencia institucional contra las mujeres víctimas de violencia al hacer uso de los diferentes canales institucionales para la realización de denuncias o la protección de derechos.

El proyecto de ley consta de tres (3) artículos, a saber:

Artículo	Contenido
<b>Artículo 1°</b>	Establece el objeto y alcance del Proyecto de Ley, el cual versa sobre la capacitación y enfoque de género a los funcionarios que atienden mujeres víctimas de violencia.

Artículo	Contenido
Artículo 2°	Impone la obligación al Gobierno nacional de que en un término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, se adopten medidas adicionales en las autoridades públicas, judiciales y administrativas. En el mismo sentido, dispone de la adopción de capacitaciones a los funcionarios que atiendan a mujeres víctimas de violencia, las cuales se realizarían dos (2) veces al año.
Artículo 3°	Establece la vigencia del proyecto de ley, la cual regirá desde el momento de su promulgación.

### 3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

“Si Rosa Elvira Cely no hubiera salido con los dos compañeros de estudio después de terminar sus clases en las horas de la noche, hoy no estaríamos lamentando su muerte”. Así contestó el Departamento Jurídico de la Secretaría de Gobierno de Bogotá a una demanda interpuesta por los familiares de la víctima, en contra del Estado, porque consideraban que este no había hecho lo necesario para evitar que a Rosa Elvira le pasara lo que le pasó (Plata, A M., 2020).

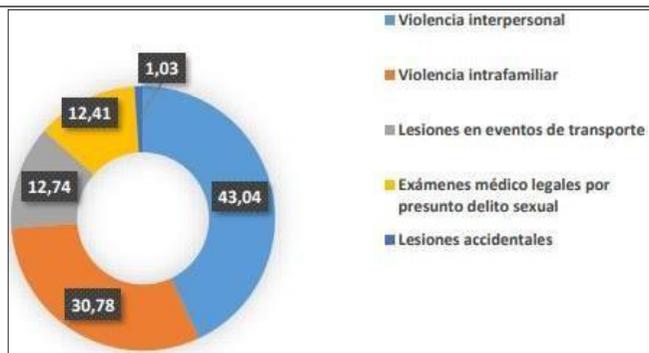
Por otro lado, la última Encuesta Nacional de Demografía y Salud (2015) encontró que las normas sociales son favorables a estereotipos relacionados con la idea de superioridad masculina y la posición de inferioridad las mujeres y, en consecuencia, con la naturalización de la violencia. El mencionado estudio encontró que en entornos urbanos cinco (5) de cada diez (10) hombres opinan que una buena esposa tiene que ser obediente, y en la ruralidad, son siete (7) de cada diez (10) hombres los que creen que una esposa tiene que ser obediente.

Otro dato relevante, está relacionado con la reacción que se espera de las mujeres después de haber sido agredidas por sus parejas: el sesenta y uno punto ocho por ciento (61,8%) de los hombres y el sesenta punto uno por ciento (60,1%) de las mujeres, están de acuerdo en que, si las mujeres siguen con sus parejas después de que las golpean es porque les gusta que las agredan.

Según las estadísticas del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en Colombia para los años 2021 y en lo que va corrido del año 2022) es mayor la tendencia, a que sean mujeres las víctimas de violencias en contextos familiares, y en contextos sexuales, veamos:

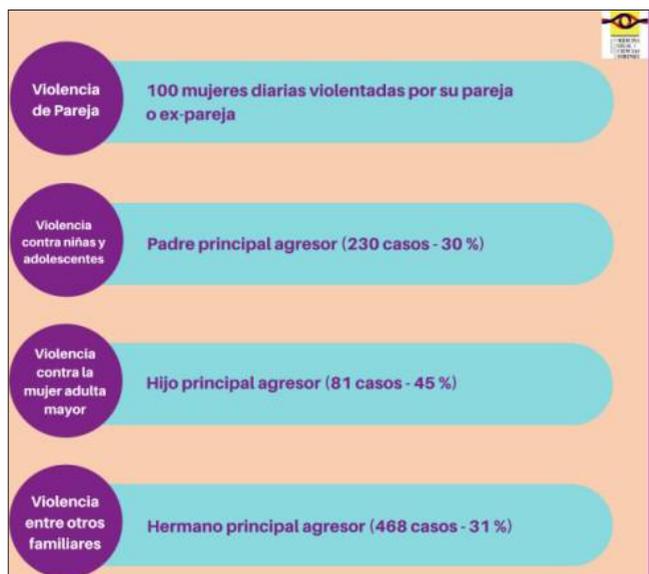
Colombia, comparativo, años 2021\* y 2022\* (enero-julio)

Contexto de violencia	Año 2021*			Año 2022*			
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Intersex	Total
Violencia interpersonal	23.270	10.392	33.662	32.619	15.959	9	48.587
Violencia intrafamiliar	5.961	20.859	26.820	7.746	26.994	3	34.743
Eventos de transporte	5.813	3.191	9.004	8.834	5.547	-	14.381
Presunto delito sexual	1.528	9.899	11.427	1.675	12.330	1	14.006
Lesiones accidentales	511	263	774	668	497	-	1.165
<b>Total</b>	<b>37.083</b>	<b>44.604</b>	<b>81.687</b>	<b>51.542</b>	<b>61.327</b>	<b>13</b>	<b>112.882</b>



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Además, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, ha clasificado de la siguiente manera, los causantes de dichas agresiones:



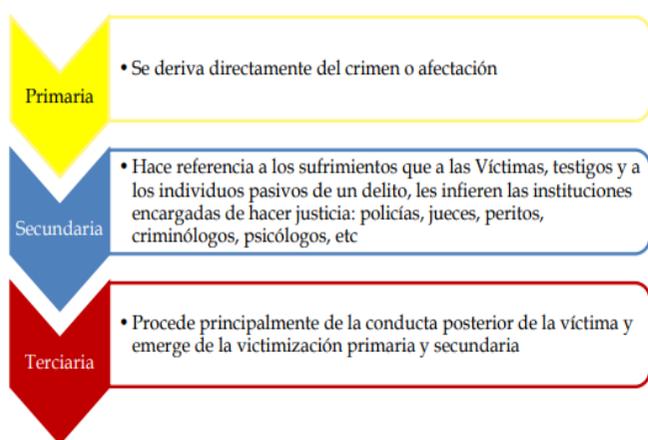
Ahora, es indudable que aún se percibe como ausente la adopción efectiva de las herramientas necesarias que el Estado debe brindar a las víctimas de cualquier tipo de violencia, para lograr un acceso efectivo y respuestas eficaces en el tratamiento de casos de violencia de género. Tales deficiencias se traducen en visiones negativas del sistema estatal, en la persistente desconfianza hacia la institucionalidad y de su respuesta en materia de violencia de género. Lo anterior, nos permite concluir que actualmente, la sociedad sigue aceptando el fenómeno de la violencia contra las mujeres y las personas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos pudo verificar con representantes de los Estados de la administración de la justicia, de la sociedad civil, del sector académico y por mujeres pertenecientes a diferentes grupos étnicos y raciales que, la violencia y la discriminación contra las mujeres (en adelante las “Víctimas”) todavía son hechos aceptados en las sociedades americanas, lo cual se refleja en la respuesta de funcionarios de la administración de justicia hacia las mujeres y personas víctimas de violencia en el tratamiento de sus casos, toda vez que existe la tendencia de observar los mismos como conflictos domésticos que deben ser resueltos sin la intervención idónea del Estado, generando así que las Víctimas reciban un tratamiento inadecuado al momento en el que acceden a instancias de protección. (CIDH, 2007).

En Colombia existe un marco legal que involucra a diferentes autoridades e instituciones encargadas de ser parte de la ruta de atención en materia de violencia de género, donde se involucra al Sistema General de Seguridad Social, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, las Comisarias de Familia, el Instituto Nacional de Medicina Legal, entre otras. Tal ruta debe dar respuesta de forma eficiente y efectiva con la única finalidad de brindar un correcto acceso a la administración de justicia a las Víctimas.

No se desconoce la implementación que Colombia ha tenido de la ruta de atención en materia de violencias de género. Sin perjuicio de ello, dentro de dicha ruta, aparentemente existe un tratamiento inadecuado que deviene en la trasgresión de garantías como la dignidad y la privacidad de las víctimas dentro del proceso de acceso al aparato estatal. Las víctimas llegan a ser re victimizadas por una falta de sensibilidad ante su situación ya sea por su sexo, su temor a acudir al aparato estatal y/o la gravedad de los hechos alegados (Mantilla, 2020)

Frente a la victimización, Beristain (1999) distingue tres clases:



Frente a lo anterior, no puede desconocerse que, dentro de la ruta de atención a víctimas de violencia de género, exista una doble victimización de las Víctimas que tornan la decisión de iniciar acciones frente a sus agresores o buscar un respaldo por parte del Estado. Entre las causas de la victimización secundaria, se encuentra la incapacidad de las dependencias de comprender a las personas que atiende (Carbó, 2017). Es evidente que, desde el momento inicial de interposición de una denuncia ante las autoridades, ni siquiera existen las condiciones físicas necesarias para asegurar la privacidad y seguridad del denunciante o el sometimiento a múltiples cuestionarios a las Víctimas, por diferentes actores que conforman la misma institución o las diferentes instituciones que se articulan para dar solución al caso.

Por otro lado, se ha encontrado que la víctima no recibe un tratamiento adecuado por parte de los funcionarios a cargo, pues otra de las causas de la doble victimización según el Fondo de Población de Naciones Unidas, es la asignación de funciones a personas que no cuentan con el perfil profesional para la orientación y asistencia a víctimas, y la ausencia de políticas públicas frente a la atención de víctimas

(UNFPA, 2013) que se demuestra en la apatía del funcionario ante su relato, la falta de sensibilidad e incluso la justificación de dichas formas de violencia en cabeza y como responsabilidad de las víctimas.

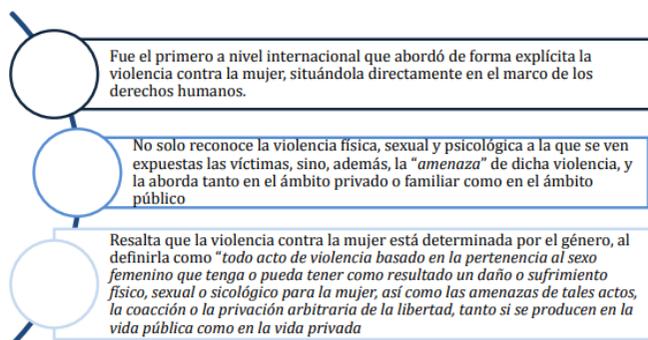
Es indudable que el ámbito sociológico desde nuestra crianza ha forjado la desigualdad entre hombres y mujeres, de ahí que solo cuando se construya una mentalidad que conciba a las mujeres como iguales y no como inferiores, se minimizará el impacto de dichas desigualdades en ellas.

En consecuencia, es el Estado como garante de las libertades y derechos de sus habitantes, el llamado a dotarse de una primera línea de defensa de los derechos de las mujeres ante cualquier escenario de violencia. No obstante, tal dotación no solo debe existir, sino que también debe ser idónea y efectiva. De ahí la necesidad de realizar pedagogía de género con los actores involucrados en la ruta de atención de este tipo de violencias.

La idoneidad solo puede alcanzarse mediante la naturalización del trato con enfoque diferencial de las víctimas de este tipo de violencias. La pedagogía que se pretende implementar en los funcionarios al servicio de las víctimas de violencia de género, actuarán en el marco de atención con enfoque de género, por tanto en su atención tendrán el objetivo de identificar y caracterizar las particularidades contextuales y situaciones vivenciadas por las personas de acuerdo con su sexo y a los constructos sociales asociados con dicho sexo, con sus implicaciones y diferencias económicas, políticas, psicológicas, culturales y jurídicas, identificando brechas y patrones de discriminación.

### 3.1. Fundamentos normativos y jurisprudenciales

Colombia dentro de subbloque de constitucionalidad ha ratificado diferentes instrumentos en materia de género, entre ellos, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de 1993 (en adelante la “Declaración”), complemento de la CEDAW y antesala de la Convención de Belém do Pará. Según la Corte Constitucional, en la Sentencia T 344 de 2020 M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez, la Declaración posee tres (3) notas características que la posicionan como un instrumento de elevada trascendencia, así:



Por su parte, la Convención de Belém do Pará (en adelante la “Convención”) es un instrumento internacional, que afirma que, el Estado tiene la obligación de “actuar con la debida diligencia”, este precepto adquiere una connotación especial en casos de violencia contra las mujeres. La Convención refleja

una preocupación uniforme en todo el hemisferio sobre la gravedad del problema de la violencia contra las mujeres, su relación con la discriminación históricamente sufrida, y la necesidad de adoptar estrategias integrales para prevenirla, sancionarla y erradicarla. Algunos ejemplos de la discriminación padecida por las mujeres en las Américas, tanto en tiempos de paz como de conflicto, y en la presencia de avances legislativos y de políticas públicas, han sido una desigual participación en asuntos civiles y políticos; un acceso limitado a los beneficios del desarrollo económico y social de sus sociedades; un tratamiento desigual dentro de la familia; y el ser víctimas y estar expuestas a diferentes formas de violencia psicológica, física y sexual (CIDH, 2017).

La Constitución Política de 1991, a su vez, en su artículo 43 contempla la igualdad de géneros al indicar “mujeres y hombres tienen iguales derechos y oportunidades”.

Dentro del marco legal existen las siguientes normas esenciales en la atención de mujeres en contexto de violencia de género:

*Ley 1257 de 2008:* Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. Valga resaltar de este marco normativo, el artículo 6 que hace referencia a los principios que rigen esta ley; entre ellos se encuentran:

1. Igualdad real y efectiva. Corresponde al Estado diseñar, implementar y evaluar políticas públicas para lograr el acceso de las mujeres a los servicios y el cumplimiento real de sus derechos.
2. Derechos humanos. Los derechos de las mujeres son Derechos Humanos.
3. Principio de Corresponsabilidad. La sociedad y la Familia son responsables de respetar los derechos de las mujeres y de convivir a la eliminación de la violencia contra ellas. El Estado es responsable de prevenir, investigar y sancionar toda forma de violencia contra las mujeres.
4. Integralidad. La atención a las mujeres víctimas de violencia comprenderá información, prevención, orientación, protección, sanción, reparación y estabilización.
5. Autonomía. El Estado reconoce y protege la independencia de las mujeres para tomar sus propias decisiones sin interferencias indebidas.
6. Coordinación. Todas las entidades que tengan dentro de sus funciones la atención a las mujeres víctimas de violencia deberán ejercer acciones coordinadas y articuladas con el fin de brindarles una atención integral.
7. No Discriminación. Todas las mujeres con independencia de sus circunstancias

personales, sociales o económicas tales como edad, etnia. Orientación sexual, procedencia rural o urbana, religión entre otras, tendrán garantizados los derechos establecidos en esta ley a través una previsión de estándares mínimos en todo el territorio nacional.

8. Atención Diferenciada. El Estado garantizará la atención a las necesidades y circunstancias específicas de colectivos de mujeres especialmente vulnerables o en riesgo, de tal manera que se asegure su acceso efectivo a los derechos consagrados en la presente ley.

A su vez, el artículo 9° contempla los criterios para crear la sensibilización y prevención por parte de la institucionalidad, indicando que:

Medidas de sensibilización y prevención. Reglamentado por el Decreto nacional número 4796 de 2011. Todas las autoridades encargadas de formular e implementar políticas públicas deberán reconocer las diferencias y desigualdades sociales, biológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social.

En el marco de la descentralización estatal, esta ley impone unas obligaciones a los municipios y entes territoriales en su artículo 20 respecto a la información y asesoramiento que se debe impartir a las víctimas de violencia de género, así:

*Información.* Los municipios y distritos suministrarán información y asesoramiento a mujeres víctimas de violencia adecuada a su situación personal, sobre los servicios disponibles, las entidades encargadas de la prestación de dichos servicios, los procedimientos legales pertinentes y las medidas de reparación existentes. Las líneas de atención existentes en los municipios y los distritos informarán de manera inmediata, precisa y completa a la comunidad y a la víctima de alguna de las formas de violencia, los mecanismos de protección y atención a la misma.

*Se garantizará a través de los medios necesarios que las mujeres víctimas de violencia con discapacidad, que no sepan leer o escribir, o aquellas que hablen una lengua distinta al español, tengan acceso integra/y adecuado a la información sobre los derechos y recursos existentes.*

*Ley 1542 de 2012:* Por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal. Que busca garantizar la protección y diligencia en la investigación de los presuntos delitos de violencia contra la mujer.

*Ley 2126 de 2021:* Por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las Comisarias de Familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones. Resaltando en esta ley la función de las Comisarias de Familia, relativa a ser las dependencias o entidades encargadas de brindar atención especializada e interdisciplinaria para prevenir, proteger, restablecer, reparar y garantizar los derechos de quienes estén en riesgo, sean o hayan sido víctimas de violencia por razones

de género en el contexto familiar y/o víctimas de otras violencias en el contexto familiar. Su actuar según el artículo 4, está regido por el principio de enfoque de género, definido en la ley como:

<b>Definición enfoque de género</b>
La Comisarias de Familia reconocerán la existencia de relaciones de poder, subordinación, inequidad, roles diferenciados según parámetros de lo masculino y femenino que puedan llegar a vulnerar derechos de cualquier integrante de la familia. Asimismo, tendrán en cuenta que las experiencias de las mujeres, los hombres, y las personas con orientación sexual o identidad de género diversas son distintas, y que la violencia contra la mujer y contra las personas con orientación sexual o identidad de género diversas es una forma de discriminación en razón del género. Las decisiones que se adopten en casos de violencia por razón de género en el contexto familiar deben propender por erradicar las limitaciones que históricamente han dejado a las mujeres y a las personas con orientación sexual o identidad de género diversas en desventaja.

*Sentencia T-735 de 2017 M. P Antonio José Lizarazo Ocampo:* En materia jurisprudencial, sobre la participación de las entidades públicas y privadas que atienden en primera medida a mujeres víctimas de violencia de género, la Corte Constitucional ha referido:

Para evitar que el Estado se convierta en un segundo agresor de las mujeres que han sido víctimas de violencia y que acuden a sus instituciones para lograr su protección y la restitución de los derechos fundamentales que les han sido vulnerados, resulta necesario que sus funcionarios que conozcan de esos casos tengan en cuenta, entre otras, las siguientes pautas:

(...) Los funcionarios administrativos y judiciales que conozcan asuntos de violencia contra la mujer deberán ser imparciales, asegurando que sus decisiones no se fundamenten en nociones preconcebidas o estereotipos de género (...)

Para la Sala de Revisión, la imparcialidad en el conocimiento de casos de violencia contra la mujer implica atender una perspectiva de género en el desarrollo del proceso y en las decisiones, excluyendo la aplicación de estereotipos de género al momento de analizar los comportamientos de las partes.

Este Tribunal ha sostenido que los estereotipos se refieren a imágenes sociales generalizadas, preconceptos sobre características personales o roles que cumplen o deben ser cumplidos por los miembros de un determinado grupo social. En el ejercicio de la función judicial, el uso de estereotipos se da cuando se reprochan los actos de la persona “por desviación del comportamiento esperado”, lo cual puede suceder, por ejemplo, cuando:

1. Se desestima la violencia intrafamiliar por considerar que se dieron agresiones mutuas, sin examinar si ellas respondían a una defensa.
2. Se exige que la víctima del delito de acceso carnal violento demuestre que resistió

significativamente el acto para que pueda ser considerado como tal.

3. Se desconoce la violencia psicológica denunciada, al estimar que los testigos de los actos no eran presenciales o que el vínculo matrimonial debe prevalecer para mantener la unidad familia.
4. Se entiende que la violencia intrafamiliar es un asunto doméstico que está exento de la intervención del Estado.
5. Se le da prevalencia a la relación familiar, ordenando el mantenimiento de las visitas del padre a sus hijos, sin importar que este cometió actos violentos en contra de la madre.
6. Se descalifica la credibilidad de la víctima por su forma de vestir, su ocupación laboral, su conducta sexual o su relación con el agresor.
7. No se tiene en cuenta el dictamen forense sobre el nivel de riesgo de violencia, al considerar que este se fundamenta en la versión de la denunciante y que no fue contrastado con un dictamen realizado al agresor.
8. No se tiene en cuenta la condena penal por violencia intrafamiliar a efectos de decidir sobre la condena en alimentos a cargo del cónyuge culpable, porque se estima que la defensa de las agresiones configura una concurrencia de culpas.
9. Se analiza la versión de la mujer bajo el prejuicio de que la denuncia tiene como objetivo resultar vencedoras en el juicio de divorcio u obtener venganza, o que ha deformado los hechos, exagerando su magnitud.
10. Se desestima la gravedad de la violencia por inexistencia de secuelas significativas físicas o psicológicas, o porque la mujer no asume la actitud de inseguridad, angustia o depresión que se cree debe demostrar. (Sentencia T 735 de 2017 M. P Antonio José Lizarazo Ocampo).

### 3.2 Conclusiones

El Estado colombiano no ha sido ajeno a implementar respuestas efectivas ante las mujeres víctimas de violencia de género, es decir, ha cumplido con su obligación de crear un escenario donde existen herramientas, procedimientos definidos, instituciones a cargo de cumplir el objetivo de lograr un acceso efectivo de ayuda y respuesta a las víctimas de violencia de género.

No obstante, el plano de la realidad ha mostrado la necesidad de que dichos instrumentos e instituciones, no solo existan, sino que sean eficaces en la respuesta que se pretende dar.

A su vez existe la necesidad de que dichos elementos estatales tengan como principal objetivo, además de dar una respuesta efectiva, eliminar la

desigualdad histórica de las Víctimas y reflexionar en torno al fenómeno estructural de la discriminación debido al género. De ahí la necesidad de adoptar lineamientos para conformar un personal idóneo y capacitado en la atención a víctimas de violencia de género con educación en enfoques diferenciales y éticos acordes a las necesidades de las víctimas.

Si bien, la Ley 1257 de 2008 ha trazado un marco de principios y deberes de las instituciones en contextos de violencia de género, no ha involucrado en dicho contenido obligaciones encaminadas a la real materialización de los derechos de dichas víctimas, en la medida que, dentro de este marco legal, es ausente la implementación de una pedagogía de género dirigida a capacitar a los funcionarios que hagan parte de la ruta de atención a Víctimas en el marco de violencias de género.

De ahí que exista la necesidad de una pedagogía que cree en los funcionarios las capacidades de comprender adecuadamente el fenómeno de la violencia contra las Víctimas, analicen el contexto generalizado de violencia contra estas, puedan identificar las relaciones de poder desiguales entre géneros; identifiquen factores adicionales de discriminación en la vida de las mujeres, de utilizar un lenguaje no sexista; la necesidad que se despojen de prejuicios y estereotipos de género; y conozcan y apliquen, junto con la Constitución, la ley y la jurisprudencia, los estándares internacionales relacionados con la protección de los derechos de la mujer que integran el bloque de constitucionalidad, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en Sentencia T 344 de 2020.

En conclusión, existe la necesidad de formar funcionarios, ética y profesionalmente idóneos para combatir el fenómeno social de la desigualdad de género; en ese sentido, es menester adoptar una regulación diferente o complementaria de la existente, encaminada a brindar la tutela efectiva de los derechos de las Víctimas de violencia de género. De ser real la eficiencia en el servicio, también se obtendrá la construcción progresiva de confianza y de seguridad jurídica por parte de las Víctimas en contextos de violencia frente al actuar

del Estado ante sus exigencias. Es ese el fin con el que se presenta esta iniciativa a consideración de los Honorables Representantes a la Cámara de la Comisión Primera Constitucional.

**4. IMPACTO FISCAL**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el Proyecto de ley no genera 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.

**5. CONFLICTO DE INTERESES**

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que Proyecto de ley no genera conflictos de interés en atención a que se trata de un asunto 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 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de una ley ordinaria para su adecuada implementación.

De igual manera, el Consejo de Estado (Radicado número 11001-03-15-000-2015- 01333-00(PI), 2016) determinó que: “No cualquier interés configura la causal de pérdida de investidura, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se, el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; Particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles”.

**6. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

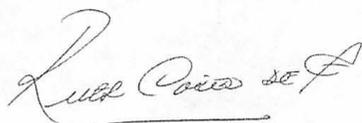
Texto radicado	Texto propuesto	Justificación
<p>“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA CAPACITACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO A LOS FUNCIONARIOS QUE ATIENDAN MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIAS”</p>	<p>“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA CAPACITACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE CUMPLAN FUNCIONES RELACIONADAS CON LA RUTA DE ATENCIÓN DE MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA”</p>	<p>Se propone mejorar la redacción del título para una mayor comprensión</p>
<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto eliminar la re victimización y la violencia institucional contra las mujeres víctimas de violencias al hacer uso de los diferentes canales institucionales para la realización de denuncias o la protección de derechos.</p>	<p>Sin Modificaciones</p>	

Texto radicado	Texto propuesto	Justificación
<b>Artículo 2°.</b> En un plazo máximo de 6 meses el Gobierno nacional reglamentará en todas las autoridades públicas, judiciales y administrativas que integran la ruta de atención en caso de violencias de género, capacitaciones en atención a mujeres víctimas de violencia de género que serán impartidas dos veces al año para aquellos funcionarios que en virtud de sus funciones atiendan a mujeres víctimas de los diferentes tipos de violencias.	Sin modificación	
	<b>Artículo 3° (nuevo): Alcance. Los programas de capacitación deberán incluir a todos los servidores públicos que cumplan funciones relacionadas con las rutas de atención de las mujeres víctimas de violencia sin importar su tipo de vinculación laboral.</b>  Parágrafo. La participación de los servidores públicos en estas capacitaciones no generará derechos adicionales en materia laboral para las personas cuya vinculación no sea mediante carrera administrativa.	
<b>Artículo 3°. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificación	

### PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones expuestas, solicito respetuosamente a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 032 de 2022 Cámara, *por medio de la cual se establece la capacitación con enfoque de género a los funcionarios que atiendan mujeres víctimas de violencias*, de acuerdo con el texto propuesto.

De los Honorables Congresistas,



RUTH AMELIA CAYCEDO ROSERO  
Representante a la Cámara

### TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 032 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se establece la capacitación con enfoque de género a los servidores públicos que cumplan funciones relacionadas con la Ruta de Atención de Mujeres Víctimas de Violencia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto eliminar la re victimización y la violencia institucional contra las mujeres víctimas de violencias al hacer uso de los diferentes canales

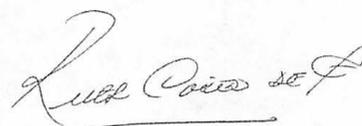
institucionales para la realización de denuncias o la protección de derechos.

**Artículo 2°.** En un plazo máximo de 6 meses el Gobierno nacional reglamentará en todas las autoridades públicas, judiciales y administrativas que integran la ruta de atención en caso de violencias de género, capacitaciones en atención a mujeres víctimas de violencia de género que serán impartidas dos veces al año para aquellos funcionarios que en virtud de sus funciones atiendan a mujeres víctimas de los diferentes tipos de violencias.

**Artículo 3°. Alcance.** Los programas de capacitación deberán incluir a todos los servidores públicos que cumplan funciones relacionadas con las rutas de atención de las mujeres víctimas de violencia sin importar su tipo de vinculación laboral.

Parágrafo. La participación de los servidores públicos en estas capacitaciones no generará derechos adicionales en materia laboral para las personas cuya vinculación no sea mediante carrera administrativa.

**Artículo 4°. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



RUTH AMELIA CAYCEDO ROSERO  
Representante a la Cámara

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

Beristain, A. (1999). Criminología y Victimología. En A. Beristain (Eds.). El nuevo código penal de 1995 desde la victimología (219-264). Bogotá, Colombia: Leyer.

Carbó, P. A. (2017). Abriendo puertas y ventanas a una perspectiva psicosocial feminista: Análisis sobre la violencia de género. *Psico perspectivas*, 16(2), 79-90. Recuperado de: [http://dx.doi.org.ezproxy.unbosque.edu.co/10.5027/psicoperspectivasv\\_ol16-issue2-fulltext-1021](http://dx.doi.org.ezproxy.unbosque.edu.co/10.5027/psicoperspectivasv_ol16-issue2-fulltext-1021).

CIDH (2007). Relatoría Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, tomado de: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/colombiamujeres06sp/V.htm>

CIDH (1998). Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de octubre de 1998; CIDH, Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003; CIDH, Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006.

CIDH (1999). Tercer Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia Capítulo XII: Los Derechos de la Mujer; CIDH, Expertas Internacionales en Derechos de la Mujer Expresan Su Preocupación por la “Invisibilidad” de la Generalizada Violencia Basada en Género en Colombia, Comunicado de Prensa, 2 de marzo de 2002.

Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa. (9 de noviembre de 2016). Sentencia número 11001-03-15-000- 2015-01333-00. [M P Ramiro Pazos Guerrero]

Convención de Belém do Pará (1994). Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”. Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Corte Constitucional, Sentencia T-344 de 2020, M. P Luis Guillermo Guerrero Pérez. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-344-20.htm>

Corte Constitucional, Sentencia T-735 de 2017 M. P Antonio José Lizarazo Ocampo. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2017/T-735-17.htm#:~:text=Esta%20Sala%20ha%20adoptado%20como,de%20su>

[%20familia%20ser%20C3%A1n%20reemplazados](https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2017/T-735-17.htm#:~:text=Esta%20Sala%20ha%20adoptado%20como,de%20su%20familia%20ser%20C3%A1n%20reemplazados).

Fondo de Población de Naciones Unidas [UNFPA]. (2013). Por una atención libre de victimización secundaria: en casos de la violencia sexual. Factores generadores de victimización

secundaria por parte del operador de justicia. 43-44. El Salvador.

Ley 1257 de 2008. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman el Código Penal y el de Procedimiento Penal. 4 de diciembre de 2008. DO número 47.193

Ley 2126 de 2022. Por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las Comisarías de Familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones

Ley 1542 de 2012, Por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal que busca garantizar la protección y diligencia en la investigación de los presuntos delitos de violencia contra la mujer.

Mantilla Ojeda, S. L. & Avendaño-Prieto, B. L. (2020). Victimización judicial, una mirada a la atención del sistema jurídico a víctimas que interponen la denuncia. *Revista republicana*, (29), 69-88.

ONU, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

Plata, A. M. (2020, noviembre 25). Test: ¿qué tan fácil es revictimizar a víctimas de violencia de género? [www.elcolombiano.com. https://www.elcolombiano.com/colombia/test-que-tan-facil-es-revictimizar-a-victimas-de-violencia-de-genero-DG14125273](https://www.elcolombiano.com/colombia/test-que-tan-facil-es-revictimizar-a-victimas-de-violencia-de-genero-DG14125273)

Instituto Nacional de Medicina Legal (2022) Boletín Estadístico Mensual, Centro de Referencia Nacional sobre Violencia CRNV. Disponible en [https://www.medicinallegal.gov.co/documents/20143/742818/Boletin\\_julio\\_2022.pdf/75a56f6a-b1f6-1334-959a-7f0ffd4666ff](https://www.medicinallegal.gov.co/documents/20143/742818/Boletin_julio_2022.pdf/75a56f6a-b1f6-1334-959a-7f0ffd4666ff)

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 036 DE 2022 CÁMARA**

*por el cual se modifica el Código Penal y se protege la integridad de los animales domésticos.*

Bogotá D.C., agosto de 2020

Honorable Representante

HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ

Vicepresidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Bogotá D.C.

**Referencia: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número. 036 de 2022 Cámara, por el cual se modifica el Código Penal y se protege la integridad de los animales domésticos.**

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate al proyecto de Ley número 036 de 2022 Cámara “*Por el cual se modifica el Código Penal y se protege la integridad de los animales domésticos*”, con base en las siguientes consideraciones:

### I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de Ley fue radicado el 22 de julio de 2022 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el Honorable Representante Juan Carlos Wills Ospina y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 860 de 2022. El día 9 de agosto de 2022 fue remitido por competencia para iniciar su trámite a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes y el 17 de agosto de 2022 el Honorable Representante Juan Carlos Wills Ospina fue asignado como único ponente.

### II. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene por objeto adicionar al Código Penal artículo nuevo con el fin de sancionar en materia penal el secuestro de animales domésticos y de compañía.

### III. MARCO JURÍDICO

#### a) El concepto de Familias multiespecie.

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 42, establece que: “*La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.*”<sup>1</sup> Sin embargo, al pasar los años y con el avance de la sociedad, el concepto de familia ha mutado y se ha ampliado considerablemente, pues atendiendo la realidad colombiana, se ha entendido que la familia se constituye por los lazos de amor y fraternidad que unen la sociedad, independiente de si existen lazos de jurídicos o consanguíneos que legitimen dicha unión. Por esto, hoy en día, la familia puede ser aquella que conforma una tía con su sobrino, o los abuelos con sus nietos, incluso, una pareja con su perro.

En este sentido, el concepto de familias multiespecie ha tomado fuerza, pues les da lugar a aquellas familias que conviven con una mascota y la consideran parte de esta.<sup>2</sup> En un informe presentado por la consultora Brandstrat en el año 2020, se conoció que 6 de cada 10 hogares colombianos tienen mascotas. Esto se debe a que las mascotas han entrado a jugar un papel determinante en la sociedad, pues son los perros, gatos, peces, entre otros, los que acompañan por años con lealtad y

amor a los miembros de las familias, a tal punto que se consideran parte de la misma. Esta figura incluye a los animales de compañía como integrantes de la familia, en el entendido que dejaron de ser solo los mejores amigos del hombre para convertirse en miembros plenos de las organizaciones familiares, de manera que la cotidianidad familiar, salidas y vacaciones se planifican teniendo en cuenta sus necesidades e invocando un amor incondicional que humaniza estas relaciones ínter especie o interacción humano animal.<sup>3</sup> Es precisamente este concepto de familia multiespecie, el que ha permitido reconocer a la mascota como un miembro más de la familia que, además, requiere de protección y cuidado dentro de la cual se ha creado un vínculo afectivo.

Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido:

“*La tenencia de un animal doméstico en el lugar de residencia es una decisión personal y familiar que obedece a diferentes necesidades y proyectos de vida, y que por lo tanto en principio debe ser respetada y protegida por el Estado. Desde sus inicios esta Corporación ha sostenido que las personas cuentan con el derecho a tener animales domésticos, en tanto se trata del ejercicio de varios derechos fundamentales entre los que se han mencionado el libre desarrollo de la personalidad y la intimidad personal y familiar. Con relación al primero, la jurisprudencia constitucional ha destacado que es un derecho de status activo que exige el despliegue de las capacidades individuales, sin restricciones ajenas no autorizadas por el ordenamiento jurídico. Se configura una vulneración de este derecho cuando a la persona se le impide, de forma arbitraria, alcanzar o perseguir aspiraciones legítimas de vida o valorar y escoger libremente las circunstancias que dan sentido a su existencia’. En relación con el segundo, la intimidad personal y familiar implica el derecho a no ser molestado a fin de resguardar un espacio de privacidad personal y familiar, libre de cualquier intromisión de otros, sin el consentimiento de su titular.*”<sup>4</sup>

Analizado este aparte de la sentencia citada, se logra percibir que para la Corte Constitucional es de vital importancia la protección de la familia que desea adoptar a un animal de compañía como miembro de esta.<sup>5</sup>

Posteriormente, la Corte se pronunció nuevamente sobre el tema, de la siguiente manera:

“*Hay una visión cualitativamente diferente de la familia, pues no se trata sólo de contemplar esas circunstancias desde una perspectiva cuantitativa, en el sentido de aumentar el número de miembros del ámbito familiar con todas las implicaciones que*

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia, 1991.

<sup>2</sup> *Ámbito Jurídico*. “Animales como miembros de la familia, ¿es necesaria una regulación?” Sara Milena Cruz Abril. 2019.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Sentencia T-155/2012. Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional.

<sup>5</sup> Universidad Cooperativa de Colombia. “Los animales de compañía como familia multiespecie en el marco del ordenamiento jurídico colombiano” Diana Contreras y Valentina Romero.

ello conlleva, sino de darle cabida legalmente, no afectiva ni emocionalmente pues esas condiciones ya existen, a esas especies. No se trata, por tanto, de revestir a los animales de características humanas en un sentido jurídico, sino esencialmente de que gocen de unos derechos como seres sensibles, que gocen de una especial consideración social que, valga decirlo, sólo los miembros humanos que los rodean pueden brindarles.”<sup>6,7</sup>.

Así las cosas, la Corte ha entendido que hay un gran número de familias que adoptan un animal, por diversas razones, al cual progresivamente lo convierten en un elemento de la organización familiar, ofreciéndose a los mismos todas las garantías y derechos relacionados con su bienestar, entre otros el cariño y un tratamiento que es similar al que les conceden a los seres humanos del núcleo familiar.

#### b) Los animales como seres sintientes

La legislación colombiana hoy reconoce a los animales como seres sintientes, incluso castigando en materia penal a quienes los dañen en su integridad física o los pongan en riesgo.

La ley 1774 del 2016 reconoce en su artículo primero que: “Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial.”

Así mismo, se reconocen los principios rectores en pro del bienestar animal en su artículo 3°:

“a) *Protección al animal. El trato a los animales se basa en el respeto, la solidaridad, la compasión, la ética, la justicia, el cuidado, la prevención del sufrimiento, la erradicación del cautiverio y el abandono, así como de cualquier forma de abuso, maltrato, violencia, y trato cruel;*

b) *Bienestar animal. En el cuidado de los animales, el responsable o tenedor de ellos asegurará como mínimo:*

1. *Que no sufran hambre ni sed;*
2. *Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor;*
3. *Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido;*
4. **Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés;**
5. *Que puedan manifestar su comportamiento natural;*

c) *Solidaridad social. El Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física.*

*Asimismo, tienen la responsabilidad de tomar parte activa en la prevención y eliminación del maltrato, crueldad y violencia contra los animales; también es su deber abstenerse de cualquier acto injustificado de violencia o maltrato contra estos y denunciar aquellos infractores de las conductas señaladas de los que se tenga conocimiento.”* (Negritillas y subrayado fuera del texto original).

Y es que la Corte Constitucional mediante Sentencia 467 del 2016, reconoce a los animales como seres sintientes a los cuales no se les debe exponer a ninguna forma de maltrato.

#### c) Maltrato animal

La Ley 1774 de 2016 sanciona el maltrato animal en Colombia, cuando se ocasione la muerte o graves lesiones a los animales. Sin embargo, dicha problemática sigue muy presente en el país, pues de acuerdo con el Grupo Especial para la Lucha Contra el Maltrato Animal (Gelma), dependencia de la Fiscalía General de la Nación, desde el 2021 a hasta inicios de 2022, se presentaron 1.777 denuncias de maltrato las cuales se encuentran en proceso por indagación. Esta cifra corresponde tan solo a los casos de maltrato que efectivamente han sido denunciados, sin embargo, la cifra real de casos de maltrato animal asciende a miles de casos más.

Frente a esta problemática, la Corte Constitucional se ha pronunciado, estableciendo que “a *jurisprudencia ha migrado hacia un reconocimiento de la prohibición constitucional de maltrato animal*”

De otra parte, la Corte ha establecido la obligación que tiene el legislador de individualizar las distintas modalidades de maltrato y en dado caso prohibirlas, tal como se expresa a continuación:

*“La materialización de la prohibición de maltrato animal se produce, no por vía de su calificación abstracta como seres sintientes ni como sujetos de derechos, sino con la identificación de las modalidades y de los escenarios en los que se infringe sufrimiento a los animales individualmente considerados, y con la adopción de medidas idóneas y eficaces para la erradicación de estas modalidades y escenarios en los que se produce el sufrimiento animal. Así las cosas, **el deber constitucional del legislador consiste en individualización y caracterización de las distintas formas y modalidades de maltrato que se producen en la interacción entre los seres humanos y los animales, en evaluarlas de cara al conjunto de principios y valores constitucionales, y en adoptar las medidas que sean consistentes con este entramado de mandatos, bien sea para regularizar y estandarizar estas prácticas, o bien sea para prohibirlas inmediata o progresivamente. Nada de ello tiene que ver con una calificación***

<sup>6</sup> Sentencia T-292/2016, Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional.

<sup>7</sup> Universidad Cooperativa de Colombia. “Los animales de compañía como familia multiespecie en el marco del ordenamiento jurídico colombiano”. Diana Contreras y Valentina Romero.

*o una categorización general de los animales, cuestión por lo demás bastante más sencilla que la de enfrentar un fenómeno altamente complejo como el maltrato animal”.*

Es por esto por lo que, atendiendo el mandato constitucional y evidenciando los graves casos de maltrato animal y vulneración a la familia, en los cuales los animales domésticos son hurtados, con el fin de obtener recompensa, lograr revenderlos o con el fin de acogerlos dentro de una familia ajena, se busca mediante el presente proyecto ponerle freno a esta problemática y buscar, que mediante una sanción adecuada, sean cada vez menos las personas que incurran en esta conducta y que, en dicho caso, se deba pagar con prisión el incurrir en las mismas.

#### **d) Derecho comparado**

La sanción penal por maltrato animal en otros países ha sido un tema de trabajo y preocupación continua. A continuación, se evidencia el trato que se le ha dado a esta problemática, en diferentes países:

*\*Uruguay:* Desde 2014, tiene una ley contra el maltrato animal considerada de vanguardia, que establece sanciones de hasta dos años de cárcel para quien mate un animal doméstico; multas de hasta 68 mil 800 pesos por maltrato; y también prohíbe los circos con animales y los zoológicos, aunque solo en algunos casos.

*\*Colombia:* Desde marzo del 2015, las multas por actos de crueldad y violencia contra los animales cuestan hasta 60 salarios mínimos mensuales, y las penas de prisión oscilan entre los 12 y 36 meses.

*\*Perú:* Desde el 2015, el Congreso de Perú elevó las penas por maltrato animal con condenas de hasta 5 años de prisión.

*\*México:* En enero de 2014, entró en vigor una ley que castiga con penas de prisión de entre 6 meses y 2 años de encierro y multas de 50 a 100 salarios mínimos a quienes lesionen animales por crueldad o maltrato.

*\*Reino Unido:* Fue el primer país en tipificar el maltrato animal como delito, a comienzos del siglo XX. Actualmente su legislación reconoce cinco libertades básicas de los animales (garantizar su alimentación, comodidad, salud y bienestar), y la ley británica de Protección de Mamíferos Salvajes de 1996 castiga el maltrato animal con pena de multa y hasta seis meses de prisión.

*\*Alemania:* Establece hasta 3 años de penas de prisión para quienes maltraten animales, por medio de una ley especial.

*\*Suiza:* También por medio de una ley especial, el maltrato cruel e intencionado es castigado con penas de hasta tres años y multas de hasta 20 mil francos suizos.

*\*Francia:* La pena máxima en Francia por maltrato animal es de hasta dos años de prisión y 30 mil euros de multa. Se castigan el ensañamiento grave o de carácter sexual y los actos de crueldad hacia animales domésticos, incluyendo el abandono.

Los daños también se penan, aunque no sean intencionados.

*\*Estados Unidos:* Cada estado tiene normas muy diversas. Nueva York multa con mil dólares o penaliza con un año de prisión la tortura, maltrato, o abandono animal que termina en muerte, y puede elevarse a 5 mil dólares cuando se incluyen prácticas sádicas o depravadas. Pero en Alabama se produjo la mayor condena por maltrato animal a un hombre con 75 cargos de crueldad animal y fraude, para quien se dictaminaron 99 años de prisión.

*\*Australia:* Tiene una de las legislaciones más avanzadas, ya que sanciona el abandono de animales domésticos con penas de hasta cinco años de cárcel y multas de 100 mil dólares.

*\*Egipto:* Se castiga con hasta tres años de prisión el acto de matar o dañar a un animal intencionalmente, pero no se establecen multas.

### **IV. CONFLICTO DE INTERÉS - CUMPLIMIENTO ARTÍCULO 3º LEY 2003 DE 2019.**

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

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

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

Parágrafo 1. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

**V. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

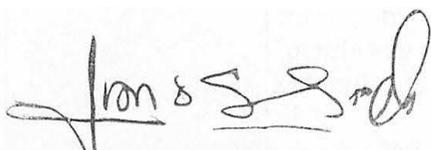
Texto original	Texto propuesto primer debate	Justificación
“Por el cual se modifica el Código Penal y se protege la integridad de los animales domésticos”.	“Por el cual se modifica el Código Penal y se <u>tipifica el hurto de animales domésticos</u> ”.	
No ha equivalente.	<b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto incluir dentro de los delitos contra el patrimonio económico, el hurto de animales domésticos, con el fin de establecer una sanción concreta en los casos en los que se cometa esta conducta.	
Adiciónese al Capítulo I del Título VII de la Ley 599 del 2000. <b>Artículo 1º</b> El que arrebate, sustraiga, retenga u oculte animal doméstico, con el propósito de obtener provecho para sí o para otro, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento ocho (108) meses.	<b>Artículo 2º.</b> Adiciónese el siguiente artículo al Capítulo I del Título VII del Libro Segundo de la Ley 599 del 2000: <b><u>Artículo 239 A. Hurto de animales domésticos. El que arrebate, sustraiga, retenga u oculte animal doméstico, con el propósito de obtener provecho para sí o para otro, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento ocho (108) meses.</u></b>	Se modifica la numeración.  Se agrega título al artículo.
<b>Artículo 1 A. Circunstancias de agravación punitiva.</b>  La pena imponible de acuerdo con el artículo anterior se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes, si la conducta se cometiere:  1. Aprovechando calamidad, infortunio o peligro común. 2. Aprovechando la confianza depositada por el dueño, poseedor o tenedor de la cosa en el agente. 3. Valiéndose de la actividad de inimputable. 4. Por persona disfrazada, o aduciendo calidad supuesta, o simulando autoridad o invocando falsa orden de la misma.	<b>Artículo 3º.</b> Adiciónese un parágrafo al artículo 241 de la Ley 599 del 2000, el cual quedará de la siguiente manera: <b>Artículo 241. Circunstancias de agravación punitiva.</b> La pena imponible de acuerdo con los artículos anteriores se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes, si la conducta se cometiere: 1. Aprovechando calamidad, infortunio o peligro común. 2. Aprovechando la confianza depositada por el dueño, poseedor o tenedor de la cosa en el agente. 3. Valiéndose de la actividad de inimputable. 4. Por persona disfrazada, o aduciendo calidad supuesta, o simulando autoridad o invocando falsa orden de la misma.	Se modifica la numeración del artículo.  Se modifica la numeración de las circunstancias de agravación, eliminando un numeral derogado.  Se adiciona un parágrafo en el que establece que en los casos en los que el delito sea el hurto de animales domésticos, solo aplicaran las circunstancias de los numerales 1, 2, 3 y 4.

Texto original	Texto propuesto primer debate	Justificación
	<p>5. Sobre equipaje de viajeros en el transcurso del viaje o en hoteles, aeropuertos, muelles, terminales de transporte terrestre u otros lugares similares.</p> <p><del>6. Numeral derogado por el artículo 10 de la Ley 813 de 2003.</del></p> <p>76. Sobre objeto expuesto a la confianza pública por necesidad, costumbre o destinación.</p> <p>87. Sobre cerca de predio rural, sembrera, productos separados del suelo, máquina o instrumento de trabajo dejado en el campo.</p> <p>98. En lugar despoblado o solitario.</p> <p><del>109.</del> Con destreza, o arrebatando cosas u objetos que las personas lleven consigo; o por dos o más personas que se hubieren reunido o acordado para cometer el hurto.</p> <p><del>110.</del> En establecimiento público o abierto al público, o en medio de transporte público.</p> <p><del>121.</del> Sobre efectos y armas destinados a la seguridad y defensa nacionales.</p> <p><del>1312.</del> Sobre los bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación.</p> <p><del>1413.</del> Sobre petróleo o sus derivados cuando se sustraigan de un oleoducto, gasoducto, poliducto o fuentes inmediatas de abastecimiento.</p> <p><del>1514.</del> Sobre materiales nucleares o elementos radiactivos.</p> <p><b><u>Parágrafo. La pena imponible establecida en el artículo 239A, se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes, si la conducta se cometiere únicamente bajo las circunstancias establecidas en los numerales 1, 2, 3 y 4.</u></b></p>	
<p><b>Artículo 2º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 4º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se modifica la numeración.</p>

## VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva con las modificaciones propuestas y, en consecuencia, solicito a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar Primer Debate al Proyecto de ley número 036 de 2022 Cámara, *por el cual se modifica el Código Penal y se protege la integridad de los animales domésticos*.

Cordialmente,



**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Ponente

## VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 036 DE 2022 CÁMARA

*por el cual se modifica el Código Penal y se tipifica el hurto de animales domésticos*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto incluir dentro de los delitos contra el patrimonio económico, el hurto de animales domésticos, con el fin de establecer una sanción concreta en los casos en los que se cometa esta conducta.

Artículo 2º. Adiciónese el siguiente artículo al Capítulo I del Título VII del Libro Segundo de la Ley 599 del 2000:

**Artículo 239A. Hurto de animales domésticos. El que arrebate, sustraiga, retenga u oculte animal doméstico, con el propósito de obtener provecho para sí o para otro, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento ocho (108) meses.**

Artículo 3°. Adiciónese un párrafo al artículo 241 de la Ley 599 del 2000, el cual quedará de la siguiente manera:

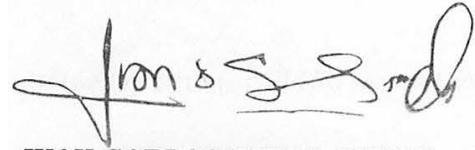
**Artículo 241. Circunstancias de Agravación Punitiva.** La pena imponible de acuerdo con los artículos anteriores se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes, si la conducta se cometiere:

1. Aprovechando calamidad, infortunio o peligro común.
2. Aprovechando la confianza depositada por el dueño, poseedor o tenedor de la cosa en el agente.
3. Valiéndose de la actividad de inimputable.
4. Por persona disfrazada, o aduciendo calidad supuesta, o simulando autoridad o invocando falsa orden de la misma.
5. Sobre equipaje de viajeros en el transcurso del viaje o en hoteles, aeropuertos, muelles, terminales de transporte terrestre u otros lugares similares.
6. Sobre objeto expuesto a la confianza pública por necesidad, costumbre o destinación.
7. Sobre cerca de predio rural, sementera, productos separados del suelo, máquina o instrumento de trabajo dejado en el campo.
8. En lugar despoblado o solitario.
9. Con destreza, o arrebatando cosas u objetos que las personas lleven consigo; o por dos o más personas que se hubieren reunido o acordado para cometer el hurto.
10. En establecimiento público o abierto al público, o en medio de transporte público.
11. Sobre efectos y armas destinados a la seguridad y defensa nacionales.
12. Sobre los bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación.
13. Sobre petróleo o sus derivados cuando se sustraigan de un oleoducto, gasoducto, poliducto o fuentes inmediatas de abastecimiento.
14. Sobre materiales nucleares o elementos radiactivos.

**Parágrafo. La pena imponible establecida en el artículo 239A, se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes, si la conducta se cometiere únicamente bajo las circunstancias establecidas en los numerales 1, 2, 3 y 4.**

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**

Representante a la Cámara por Bogotá  
Ponente

\*\*\*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 418 DE 2021 CÁMARA - 082 DE 2021 SENADO**

*por medio de la cual se establecen alivios a los beneficiarios de créditos reembolsables del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 24 de agosto de 2022

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria General

Comisión Tercera Constitucional Permanente

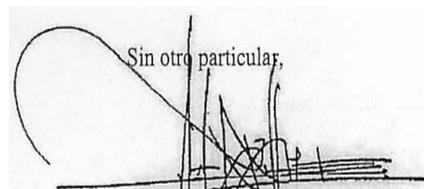
Cámara de Representantes

**Asunto: Cambio de sentido de la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 418 de 2021 Cámara - 082 de 2021 Senado, por medio de la cual se establecen alivios a los beneficiarios de créditos reembolsables del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), y se dictan otras disposiciones, radicada el 21/04/2022.**

Respetada doctora Elizabeth

Con respecto al asunto de referencia, comedidamente me permito presentar ponencia positiva a la iniciativa legislativa de la referencia, lo anterior obedece a que el pasado 21/04/2022 se radicó ponencia negativa para dicho proyecto, sin embargo, es de señalar que la coyuntura actual del país en temas de educación reclama la intervención del Estado, frente al otorgamiento de alivios para los beneficiarios de crédito del Icetex, con el propósito de mejorar sus condiciones económicas y calidad de vida. Por lo anteriormente expuesto y toda vez que soy el único ponente, se hace necesario presentar ponencia positiva para el Proyecto de ley número 418 de 2021 Cámara - 082 de 2021 Senado.

Sin otro particular,



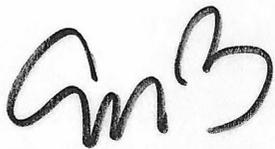
HR WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA  
Departamento Norte de Santander

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 24 de agosto de 2022. En la fecha se recibió en esta Secretaría la comunicación sobre el de cambio de sentido de la ponencia radicada el 21 de abril de 2022 para primer debate del Proyecto de Ley No. 418 de 2021 Cámara -082 de 2021 Senado: "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN ALIVIOS A LOS BENEFICIARIOS DE CRÉDITOS REEMBOLSABLES DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR - ICETEX-, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", suscrito por el Representante a la Cámara WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, por cuanto la ponencia radicada el 21 de abril de 2022 es en sentido negativo.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 418 DE 2021 CÁMARA - 082 DE 2021 SENADO**

*por medio de la cual se establecen alivios a los beneficiarios de créditos reembolsables del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), y se dictan otras disposiciones.*

**ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA**

El presente proyecto de ley fue radicado el 27 de julio de 2021 en la Secretaría General del Senado de la República y el 19 de agosto el Honorable Senador José Alfredo Gnecco fue designado por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente como ponente único para primer debate. Posteriormente, fue aprobado en primer debate el 29 de septiembre y se creó una subcomisión integrada por los Honorables Senadores Gustavo Bolívar, Emma Claudia Castellanos, Édgar Palacio Mizrahi, Fernando Araújo y José Alfredo Gnecco como coordinador, con la intención de construir un texto que recogiera los principales aportes de la comisión. Dicho texto fue aprobado por unanimidad el 2 de diciembre de 2021 en la plenaria del Senado de la República, siendo trasladado a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes para que continúe su tránsito legislativo.

El pasado 23 de marzo del año en curso, la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes nombró en calidad de ponentes del proyecto a los Honorables Representantes John Jairo Roldán Avendaño, Nidia Marcela Osorio Salgado y Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza.

Por último, es de señalar que para el periodo legislativo comprendido entre 2022-2026, soy el único ponente de la iniciativa legislativa en la Cámara de Representantes.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Desde el 7 de enero del 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la emergencia de salud pública a nivel mundial, a raíz del descubrimiento del Coronavirus – Covid-19. Desde ese instante, los esfuerzos del Gobierno nacional y toda la institucionalidad colombiana han estado dirigidos a minimizar las consecuencias negativas de la llegada de este virus al país. El 11 de marzo del 2020, este brote de salud pública fue catalogado como una pandemia, lo que obligó a todas las naciones a enfrentar una lucha incansable y que aún no termina, contra esta nueva amenaza internacional.

A partir de ese momento, Colombia ha sido impactada en varios frentes; salud, economía, educación y empleo, donde el gobierno, la sociedad civil y las empresas han tenido que jugar un rol protagónico y articulado, con el fin exclusivo de evitar daños irreparables sobre el tejido social.

Desde el 17 de marzo de 2020, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el país, con el fin de destinar toda la fuerza del Estado colombiano en una lucha frontal contra esta crisis sanitaria.

**Impacto sobre la educación**

Es de vital importancia tener en cuenta el impacto de la pandemia sobre la educación en Colombia, precisamente sobre la educación superior. El Ministerio de Educación, junto con el Dane, ha venido recolectando datos a través de encuestas que permitan realizar proyecciones o estimaciones de las principales consecuencias sobre este sector, con el objetivo de crear e implementar programas de ayuda que logren disminuir las brechas educativas.

Durante la pandemia, se ha realizado un seguimiento minucioso a la deserción escolar en todos los niveles académicos, según la Encuesta Pulso Social del Dane, que se ha aplicado en 23 ciudades capitales de departamentos y áreas metropolitanas, 233 instituciones de educación superior que representan el 95% del total de la matrícula de estudiantes del país han manifestado que los niveles de deserción son inferiores a lo que se tenía previsto.

En esta cifra se puede reconocer que el 70% de las instituciones de educación superior manifiestan que no presentaron disminuciones en sus matrículas. Por otro lado, un 45% de las instituciones cuentan con un incremento en sus matrículas durante el segundo semestre del 2020. Esto demuestra que los estudiantes del país, hicieron un esfuerzo gigante para seguir cumpliendo con su formación académica, a pesar del impacto económico de la pandemia, donde los ingresos de los hogares vulnerables se vieron altamente afectados.

Adicionalmente, según estas estimaciones el 30% de las instituciones de educación superior sufrieron una disminución inferior al 10% sobre las matrículas, en este mismo sentido, el 13% de las instituciones consultadas contemplan una disminución del 30% o más.

Por último, el 70% de las instituciones educativas tanto públicas como privadas aseguran que la deserción académica será del 10%, como consecuencia de la pandemia Covid 19.

Teniendo en cuenta estas cifras, resulta pertinente promover alternativas que ayuden a los jóvenes a culminar y continuar con su trayectoria académica, con el fin de que el capital humano del país no se vea afectado por la crisis sanitaria y económica, aspecto que en el largo plazo sería catastrófico para el desarrollo y crecimiento del país<sup>1</sup>.

La pandemia generada por el Covid-19 y sus efectos, representan un estancamiento frente a la trayectoria académica de los estudiantes, si bien es cierto que, en la educación superior, las cifras de deserción no son abismales, no dejan de ser alarmantes. Por esta razón se necesitan más programas que permitan disminuir las cargas económicas en los hogares más afectados. Según el Banco Mundial, este virus representa una amenaza para la educación en todo el sistema internacional, por las siguientes razones:

1. Las instituciones educativas de todos los niveles se vieron obligadas a cerrar temporalmente, con el fin de evitar la propagación del virus y que el sistema de salud colapsara, decisión difícil y que sin duda impacta directamente en el proceso de formación de los alumnos.
2. Por otro lado, la crisis económica desencadenada por la pandemia se ve reflejada en el desempleo, el ingreso de los hogares y la disminución del consumo. Las medidas de control que se implementaron y que se siguen implementando en algunos territorios afectaron directamente el desarrollo de la economía nacional.

Según el Banco Mundial, las políticas públicas que se implementen a lo largo de la crisis sanitaria en el sector educativo, deben estar direccionadas en 3 frentes: enfrentar la situación, gestionar y fortalecer la continuidad de la trayectoria académica de los estudiantes y mejorar las actividades pedagógicas, con el objetivo de incrementar el grado de aprendizaje y disminuir la desigualdad educativa.<sup>2</sup>

Por otro lado, un informe publicado por la CEPAL, “*la Educación en Tiempos de la Pandemia de Covid-19*”, asegura que, los programas orientados a disminuir los efectos adversos de la crisis sobre

la educación, deben tener un enfoque diferencial, donde se tenga en cuenta el nivel socioeconómico de los estudiantes.

Teniendo en cuenta dicho informe, la educación es uno de los principales vehículos para alcanzar índices de bienestar, prosperidad y sostenibilidad ambiental dentro de los parámetros fijados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En este sentido, el sistema internacional debe garantizar el acceso educativo a todas las personas, atacando directamente la desigualdad. En la misma dirección de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la educación se ha convertido en uno de los principales medios para su cumplimiento y consolidación mundial. A lo largo de esta pandemia, no se deben ahorrar esfuerzos en esta materia, los estudiantes más vulnerables deben contar con la mano del Estado colombiano, tener su respaldo.

La CEPAL es clara en su informe, todos los jóvenes del país deben tener acceso a la educación y contar con herramientas que les permitan continuar con su proceso educativo. Por esta razón, afirma que las políticas públicas de este sector deben priorizar a los grupos más vulnerables o desfavorecidos, pero, sobre todo, aquellos estudiantes que han sufrido una reducción importante en sus ingresos. Es de vital importancia evitar que la desigualdad incremente, de la mano de la deserción académica.

Los gobiernos deben implementar alternativas que eviten la desvinculación educativa con un enfoque dirigido a los grupos poblacionales más vulnerables. El apoyo financiero y pedagógico es esencial para mantener los niveles educativos que ha venido alcanzando el país, las medidas de corto plazo deben ir dirigidas a mantener a los estudiantes en sus trayectorias académicas, que la crisis económica no afecte su proceso educativo.<sup>3</sup>

### **Impacto económico sobre los hogares**

La pobreza ha sido una de las problemáticas que más ha afectado al país a lo largo de su historia, las políticas públicas han estado orientadas a la reducción de brechas sociales y al incremento del bienestar social, no obstante, este flagelo sigue presente y se ha recrudecido por los efectos de la pandemia del Covid-19. Los esfuerzos fiscales, se han visto reflejados en programas de inversión social que buscan disminuir los efectos negativos sobre la población más vulnerable. Sin embargo, la crisis económica y el desempleo han impactado de manera negativa sobre los hogares, disminuyendo sus ingresos. Fedesarrollo ha sido consciente de que la reactivación económica es la principal salida a esta crisis, es necesario que el Gobierno nacional fomente el crecimiento en todos los sectores económicos, teniendo en cuenta sus limitaciones presupuestales, toda vez que el recaudo tributario también ha sido víctima de esta situación. La generación de empleo

<sup>1</sup> Ministerio de Educación Nacional (2021). Trabajamos en equipo por prevenir y mitigar los impactos del Covid-19 en la deserción en educación Preescolar, Básica, Media y Superior. de Sala de Prensa Sitio web: <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-401634.html?nore-direct-1>

<sup>2</sup> World Bank Group (2020). Pandemia de Covid-19: Impacto en la educación y respuestas en materia de políticas, de World Bank Group Sitio web: <https://www.bancomundial.org/es/topic/education/publication/the-covid19-pandemic>

<sup>3</sup> CEPAL - Autor Institucional. (2020). La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45904-la-educacion-tiempos-la-pandemia-covid-19>

y la lucha contra la pobreza deben ir de la mano con el mantenimiento del proceso educativo en todos los estudiantes del país, de esta manera se aliviarán las cargas de los hogares.<sup>4</sup>

Adicionalmente, una encuesta realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (mayo - 2021), aplicada a más de 11 mil personas de 23 ciudades capitales de departamento y áreas metropolitanas, reflejó que la pandemia y el paro nacional generaron una serie de dificultades económicas y comerciales que afectaron de manera directa a los hogares. Una de estas problemáticas es la alimentación de los colombianos, donde se evidenció que, para el mes de mayo, el 63% de los hogares consumía 3 comidas al día.

No obstante, el 34.5% aseguró que solo contaban con dos platos de comidas diarias, mientras que el 2.4% contaba con un plato diario. Es decir, el 37% de los hogares colombianos comía menos de tres veces por día. Resultados alarmantes, que sin duda necesitan toda la oferta institucional del Estado colombiano, alrededor de 2.6 millones de hogares que consumían 2 comidas diarias durante ese tiempo.

Teniendo en cuenta los resultados de esta medición estadística, se puede afirmar que la región Caribe fue el territorio con mayor afectación alimenticia, producto de la pandemia y el paro nacional. Las tres ciudades con los resultados más preocupantes de la encuesta hacen parte de la Costa Caribe colombiana. En la ciudad de Cartagena, el 31.1% de los hogares manifestó haber comido tres veces al día, mientras que en Barranquilla y Sincelejo los resultados correspondientes fueron del 32.3% y 37.5%.<sup>5</sup>

Por otro lado, el desempleo juvenil durante el primer trimestre del 2021 era preocupante. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) confirmó que, en este periodo, el total de jóvenes desocupados alcanzó un total de 1.6 millones, arrojando una tasa de desempleo del 23.9%, mucho más alta que el resultado nacional, 15.6%. Es decir, 92.000 jóvenes se sumaron a esta lamentable estadística, según el diario *La República*.

Adicionalmente, la brecha de género en el desempleo juvenil era alarmante, toda vez que se encontraba en 12.8%. En este mismo sentido, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) confirmó que las ciudades con mayor tasa de desempleo juvenil eran Ibagué con un

32.3%, Riohacha con un 31.1%, Neiva con 30.7% y Cúcuta con el 30%.<sup>6</sup>

El impacto de la pandemia ha generado grandes rezagos nacionales, por eso, es de gran importancia encontrar alternativas de solución que permitan aliviar las cargas en los hogares de menores ingresos y que sin duda, han sido los más afectados con la crisis económica.

Según el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - Icetex, en el 2020 contaban 301.136 beneficiarios de créditos reembolsables en periodos de pago<sup>7</sup>, representados de la siguiente manera:

Estrato 1: el 30.3% de los beneficiarios. Estrato 2: el 40.4% de los beneficiarios. Estrato 3: 21.5% de los beneficiarios.

Estrato 4: 5.3% de los beneficiarios.

Estrato 5: 1.8% de los beneficiarios.

Estrato 6: 0.7% de los beneficiarios.

Según la Oficina Asesora de Planeación del Icetex, se puede evidenciar que el 92.2% de los beneficiarios de los créditos otorgados hacen parte de los estratos 1, 2 y 3, grupos poblacionales altamente afectados por la pandemia Covid 19 y la crisis económica.<sup>8</sup>

#### Base constitucional de la iniciativa

Teniendo en cuenta la normatividad constitucional que rige el funcionamiento del Ministerio de Educación nacional y orienta el diseño y análisis de las políticas públicas de este sector, resulta indispensable hacer mención a las obligaciones que fija la Constitución Política de 1991 al Estado colombiano en materia educativa. En primer lugar, es importante mencionar que el derecho a la educación se encuentra consagrado en el artículo 67 de la Carta Magna, donde se establece que toda persona tiene derecho a la educación, catalogándola como un servicio público con función social. Así mismo, el artículo 68 obliga al Estado a implementar las herramientas necesarias para eliminar el analfabetismo del país, así como también establecer alternativas que permitan el acceso a la educación a la población con limitaciones físicas o mentales.

<sup>4</sup> Juan Sebastián Amaya. (2020). "La pobreza en Colombia va a alcanzar un nivel de entre 47% y 49% por la pandemia del covid" de Diario La República Sitio web: <https://www.larepublica.co/economia/la-pobreza-en-colombia-va-a-alcanzar-un-nivel-de-entre-47-y-49-por-la-pandemia-3075386>

<sup>5</sup> INFOBAE. (2021). Dane: el 37% de los hogares en Colombia no come tres veces al día de INFOBAE. Sitio web: <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/06/24/dane-el-37-de-los-hogares-en-colombia-no-come-tres-veces-al-dia/>

<sup>6</sup> Carolina Salazar Sierra. (2021). El desempleo juvenil se ubicó en 23,9% y contó con 1,6 millones de personas a marzo de Diario La República Sitio web: <https://www.larepublica.co/economia/el-desempleo-juvenil-se-ubico-en-239-en-el-primer-trimestre-segun-cifras-del-dane-3169209>

<sup>7</sup> Decreto 467 de 2020- "Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - Icetex, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

<sup>8</sup> Icetex. (2021). Respuesta - Petición formulada con fundamento en el artículo 258 de la Ley 5ª de 1992, referente a solicitud de información de los créditos educativos otorgados por el Icetex.

Adicionalmente, el Estado colombiano debe garantizar las condiciones necesarias para el acceso y continuidad de los estudiantes en el sistema educativo, realizando los esfuerzos requeridos para que el cubrimiento del servicio no se vea afectado por ninguna variable. En este sentido, la Constitución es clara en que, sin importar los tiempos de crisis, la educación debe prevalecer como servicio público esencial para el bienestar de los colombianos en el corto, mediano y largo plazo. Tal y como lo establece el artículo 69 de la Constitución Política, donde se manifiesta, entre otras cosas, que el Estado colombiano deberá facilitar los mecanismos financieros que garanticen el acceso de todas las personas a la educación superior.

#### **Artículos 67, 68 y 69 de la Constitución Política de 1991**

*“Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragar/los. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.*

*“Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión. La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación. La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente. Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa. Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. La erradicación de (analfabetismo y fa educación de personas con limitaciones físicas o*

*mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”.*

*“Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.*<sup>9</sup>

#### **Riesgo de incumplimiento**

Por otro lado, el Icetex implementó un modelo de probabilidad de incumplimiento de pago de los créditos otorgados, teniendo en cuenta variables relacionadas con el estrato y la edad del estudiante. Dentro de esta estimación, se proyectó que el 20% de los beneficiarios presentaban una probabilidad alta de incumplimiento, es decir, cerca de 60.000 estudiantes. Adicionalmente, un 40% se encontraba en rango medio de incumplimiento, mientras que el 40% restante arrojó un rango bajo. De este modo, el Icetex contempló que alrededor de 100.000 estudiantes beneficiarios de créditos reembolsables tendrían dificultades a la hora de cumplir con las obligaciones de sus créditos.<sup>10</sup> Es importante mencionar que, durante el 2020 se otorgaron 42.100 créditos.<sup>11</sup>

#### **IMPACTO FISCAL**

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 7° 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”, cualquier proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá analizar el impacto fiscal de la iniciativa, guardando relación con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La presente iniciativa se basa en los planteamientos establecidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021<sup>12</sup>, en la medida en que se busca implementar alternativas de solución que permitan disminuir las consecuencias negativas

<sup>9</sup> Constitución Política de Colombia, 1991.

<sup>10</sup> Decreto 467 de 2020- “Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>11</sup> Icetex (2021). Respuesta - Petición formulada con fundamento en el artículo 258 de la Ley 5 de 1992, referente a solicitud de información de los créditos educativos otorgados por el Icetex.

<sup>12</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021., de MHCP Sitio web: <https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC%20CLUSTER165808%20%2FfidcPrimaryFile&revision=latestre leased>

generadas por la pandemia, sobre el empleo, el crecimiento económico y el ingreso de los hogares más vulnerables. A través del “Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia”, el Gobierno nacional fija 4 principios fundamentales: el capital físico, el capital humano, el cambio tecnológico y la disminución de la desigualdad. De esta manera, el proyecto de ley se relaciona con estos criterios, en la medida en que ve en los alivios financieros para los beneficiarios de créditos reembolsables, una alternativa pertinente para superar los estragos de la crisis. El ingreso de los estudiantes que hacen parte de los estratos 1, 2 y 3 se ha visto altamente perjudicado durante la pandemia, por esta razón, pensar en aliviar sus cargas económicas, servirá para estimular el crecimiento económico y el desarrollo social, aspectos que se relacionan con el plan de reactivación establecido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Dentro del enfoque de formación de capital humano fijado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021, se contempla una inversión alrededor de \$15 billones, los cuales serán destinados al fortalecimiento de la educación, a través del programa Generación E, el fortalecimiento del SENA y programas de capacitación relacionados con la economía naranja, sin dejar a un lado, los programas que actualmente maneja el Ministerio de Educación Nacional. De este modo, resulta pertinente contemplar y aprobar los alivios financieros para los estudiantes que adquirieron créditos con el Icetex durante el 2020, año en el que se decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, como una alternativa adicional que permitirá retomar la senda de crecimiento y desarrollo social, disminuyendo los niveles de pobreza que se incrementaron durante la pandemia.

Adicionalmente, el plan de reactivación económica “Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia”, contemplado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, establece una inversión cercana a los \$140 billones durante los próximos 10 años. No obstante, en el 2021 y 2022 se invertirán la mayor parte de los recursos, con la única intención de recuperar la senda de desarrollo que venía orientando al país. A pesar de que el plan de reactivación posea una visión de mediano plazo, es necesario que el país continúe implementando una política expansionista y contra cíclica que permita favorecer a los colombianos más afectados por la pandemia. En este sentido, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, contempla herramientas económicas que pueden garantizar que el acceso a la educación no se convierta en un problema para los jóvenes, afectados en mayor medida por el desempleo que hoy registra el país.

El capítulo 3° del Marco Fiscal de Mediano Plazo “Estrategia Fiscal de Mediano Plazo”, asegura que el Gobierno nacional, tiene como principio rector elaborar e implementar políticas públicas que contrarresten los efectos de la pandemia y fortalezcan el bienestar de la población. En concordancia con este criterio, se pueden implementar alivios

financieros para los estudiantes, como resultado de la política expansionista que ha venido implementando el Gobierno nacional, toda vez que esta iniciativa solo contempla los nuevos créditos otorgados y desembolsados por el Icetex únicamente en la vigencia 2020, disminuyendo así su impacto fiscal y generando alternativas de solución que se pueden enmarcar dentro de las políticas públicas de educación establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, el plan de reactivación económica y las proyecciones económicas del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Es fundamental que, el accionar público vaya dirigido a la disminución de la pobreza y la desigualdad, así como al fortalecimiento de la educación, como principales respuestas a los choques generados por la pandemia.

La Oficina Asesora de Planeación del Icetex asegura que, durante el 2020 se otorgaron 42.100 créditos y la iniciativa tiene como objeto beneficiar solo a los estudiantes que hacen parte de los estratos 1, 2 y 3, eso quiere decir que el costo del proyecto se encontrará por debajo del monto total de los créditos otorgados durante el 2020. Según el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito público serán alrededor de 38.677 créditos cobijados.

Este proyecto de ley tiene carácter temporal, orientado a disminuir los efectos adversos generados por una calamidad pública que nadie esperaba y que, sin duda, afectó a los colombianos más vulnerables. La intención de esta iniciativa es impulsar a los jóvenes a que continúen su trayectoria académica a pesar de la reducción de sus ingresos y el incremento del desempleo en el país. Por esta razón, dentro del articulado de este proyecto se autoriza al Gobierno nacional a que destine las partidas presupuestales necesarias para financiar estos alivios, esto es de vital importancia, porque se garantiza que el costo de la iniciativa no será responsabilidad del Icetex, con el fin de no afectar su estabilidad financiera.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PLENARIA SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA	JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN ALIVIOS A LOS BENEFICIARIOS DE CRÉDITOS REEMBOLSABLES DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR – ICETEX-, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”	“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN ALIVIOS A LOS BENEFICIARIOS DE CRÉDITOS REEMBOLSABLES DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR – ICETEX-, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”	Se mantiene igual.
Artículo 1°. <i>Objeto.</i> Tiene por objeto establecer alivios a los beneficiarios de créditos reembolsables del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior –ICETEX-. Esto	Artículo 1°. <i>Objeto.</i> Tiene por objeto establecer alivios a los beneficiarios de <u>nuevos</u> créditos reembolsables del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios	Se agrega la palabra “nuevos”, con el fin de tener mayor claridad en el objeto del proyecto.

TEXTO APROBADO EN PLENARIA SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA	JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN
con el fin de garantizar la permanencia de los estudiantes en su trayectoria académica.	Técnicos en el Exterior – ICETEX–, DE COLOMBIA Esto con el fin de garantizar la permanencia de los estudiantes en su trayectoria académica.	
<b>Artículo 2º. Alivios.</b> A partir de la promulgación de la presente ley, los beneficiarios que durante el año 2020 hayan contraído nuevos créditos reembolsables con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior –ICETEX–, obtendrán un descuento del 50% del capital prestado y una condonación del 100% de los intereses de los recursos desembolsados durante la misma vigencia.  La población objeto de dichos alivios, serán los beneficiarios de créditos reembolsables pertenecientes al estrato 1, 2 y 3.	<b>Artículo 2º. Alivios.</b> A partir de la promulgación de la presente ley, los beneficiarios que durante el año 2020 hayan contraído nuevos créditos reembolsables con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX–, obtendrán un descuento del 50% del capital prestado y una condonación del 100% de los intereses de los recursos desembolsados <u>en este año.</u>  La población objeto de dichos alivios, serán los pertenecientes al estrato 1, 2 y 3.  <b>Parágrafo:</b> El Gobierno Nacional, en cabeza del	Se precisa que el alcance del proyecto es únicamente referente a los desembolsos realizados en el año 2020.
<b>Parágrafo:</b> El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Educación y con el apoyo técnico del ICETEX, reglamentará las condiciones y requisitos para el acceso al alivio que trata el presente artículo.	Ministerio de Educación y con el apoyo técnico del ICETEX, reglamentará las condiciones y requisitos para el acceso al alivio que trata el presente artículo.	
<b>Artículo 3º.</b> Autorícese al Gobierno Nacional para que destine las partidas del Presupuesto General de la Nación, que sean necesarias para brindar los alivios establecidos en la presente ley.	<b>Artículo 3º.</b> Autorícese al Gobierno Nacional para que destine las partidas del Presupuesto General de la Nación, que sean necesarias para brindar los alivios establecidos en la presente ley.	Se mantiene igual.
<b>Artículo 4º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.	<b>Artículo 4º. Vigencia.</b> La presente ley rige <u>a partir de 2023.</u>	Se precisa que el proyecto entra en vigencia a partir de 2023.

**RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

Con relación a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019 que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 y manifiesta que el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, teniendo en cuenta el régimen de conflictos de interés de los congresistas establecido en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 y modificado por la Ley 2003 de 2019, se contemplan los siguientes

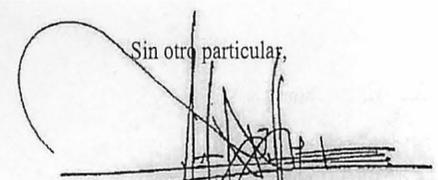
criterios para que el congresista determine si es pertinente o no, radicar un impedimento sobre esta iniciativa legislativa.

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer alivios a los beneficiarios de nuevos créditos reembolsables del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3. En este sentido, los congresistas que tengan parientes dentro de los grados enunciados por la ley, que sean beneficiarios de estos créditos y cumplan con los criterios de categorización, podrían presentar un conflicto de interés, en la medida en que la iniciativa puede generar un beneficio directo. En el caso contrario, dicha iniciativa no vulnera el régimen de conflicto de interés de los congresistas durante su discusión y votación, debido a que se otorgan beneficios de carácter general, es decir, cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores, tal y como lo establece el artículo 1 de la ley 2003 de 2019.

Teniendo en cuenta el artículo 3º de la ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, estas determinaciones, servirán de criterios guía para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran dentro de una causal de impedimento. Sin embargo, el Congresista podrá presentar los impedimentos que considere pertinentes para discutir y votar la presente iniciativa.

**PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir **Ponencia Positiva** y, en consecuencia, solicito a la Honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el Proyecto de ley número 481 de 2021 Cámara - 082 de 2021 Senado, *por medio de la cual se establecen alivios a los beneficiarios de créditos reembolsables del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), y se dictan otras disposiciones.*

Sin otro particular,  
  
HR WILMAR RAMIRO CARRILLO MENDOZA  
Departamento Norte de Santander

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 481 DE 2021 CÁMARA - 082 DE 2021 SENADO**

*por medio de la cual se establecen alivios a los beneficiarios de créditos reembolsables del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* Tiene por objeto establecer alivios a los beneficiarios de nuevos créditos

reembolsables del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex). Esto con el fin de garantizar la permanencia de los estudiantes en su trayectoria académica.

Artículo 2°. *Alivios*. A partir de la promulgación de la presente ley, los beneficiarios que durante el año 2020 hayan contraído nuevos créditos reembolsables con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), obtendrán un descuento del 50% del capital prestado y una condonación del 100% de los intereses de los recursos desembolsados en este año.

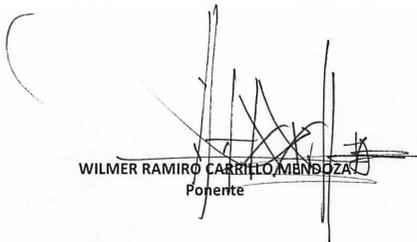
La población objeto de dichos alivios, serán los pertenecientes al estrato 1, 2 y 3.

Parágrafo: El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Educación y con el apoyo técnico del Icetex, reglamentará las condiciones y requisitos para el acceso al alivio de que trata el presente artículo.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para que destine las partidas del Presupuesto General de la Nación, que sean necesarias para brindar los alivios establecidos en la presente ley.

Artículo 4°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de 2023.

Del honorable Congresista,



WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA  
Ponente

## REFERENCIAS

- Carolina Salazar Sierra (2021). El desempleo juvenil se ubicó en 23,9% y contó con 1,6 millones de personas a marzo de diario *La República*. Sitio web: <https://www.larepublica.co/economia/el-desempleo-juvenil-se-ubico-en-239-en-el-primer-trimestre-segun-cifras-del-dane-3169209>
- CEPAL - Autor Institucional (2020). La educación en tiempos de la pandemia de Covid-19 de CEPAL. Sitio web: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45904-la-educacion-tiempos-la-pandemia-covid-19>
- Constitución Política de Colombia 1991
- Decreto 467 de 2020. “Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - Icetex, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.
- Icetex (2021). Respuesta - Petición formulada con fundamento en el artículo 258 de la Ley 5 de 1992, referente a solicitud de información de los créditos educativos otorgados por el Icetex.

- Infobae (2021). Dane: el 37% de los hogares en Colombia no come tres veces al día. Infobae. Sitio web: <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/06/24/dane-el-37-de-los-hogares-en-Colombia-no-come-tres-veces-al-dia/>
- Juan Sebastián Amaya (2020). “La pobreza en Colombia va a alcanzar un nivel de entre 47% y 49% por la pandemia del Covid”. *La República*. Sitio web: <https://www.larepublica.co/economia/la-pobreza-en-colombia-va-a-alcanzar-un-nivel-de-entre-47-y-49-por-la-pandemia-3075386>
- Ministerio de Educación Nacional equipo por prevenir y mitigar los impactos del Covid-19 en la aserción en educación Preescolar, Básica, Media y Superior. Sala de Prensa. Sitio web: <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-401634.html?noredirect=1>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021., de MHCP Sitio web: [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER165808%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER165808%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME). De MHCP Sitio web: [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER158801%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER158801%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- World Bank Group (2020). Pandemia de Covid-19: Impacto en la educación y respuestas en materia de políticas, de World Bank Group. Sitio web: <https://www.bancomundial.org/es/topic/education/publication/the-covid19-pandemic-shocks-to-education-and-policy-responses>

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 24 de agosto de 2022. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positiva** para Primer Debate del Proyecto de Ley N° 418 de 2021 Cámara, “**POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN ALIVIOS A LOS BENEFICIARIOS DE CRÉDITOS REEMBOLSABLES DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR - ICETEX-, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, suscrita por el Honorable Representante a la Cámara WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA, y se remite a la secretaria general de la corporación para su respectiva publicación en la gaceta del congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 1025 - Viernes, 2 de septiembre de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	<b>Págs.</b>
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 011 de 2022 Cámara, por la cual se crea la licencia ambiental para cementerios y se dictan otras disposiciones .....	1
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 032 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establece la capacitación con enfoque de género a los funcionarios que atiendan mujeres víctimas de violencias.....	7
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 036 de 2022 Cámara, por el cual se modifica el Código Penal y se protege la integridad de los animales domésticos. ....	14
Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 418 de 2021 Cámara - 082 de 2021 Senado, por medio de la cual se establecen alivios a los beneficiarios de créditos reembolsables del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), y se dictan otras disposiciones.....	20