



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1615

Bogotá, D. C., lunes, 20 de noviembre de 2023

EDICIÓN DE 29 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 POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se establecen medidas tendientes a dar aplicación al precedente administrativo, se crean los repositorios normativos para las entidades públicas del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 15 de noviembre del 2023.

Presidente:

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley número 255 de 2023 Cámara.

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 255 de 2023 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se establecen medidas tendientes a dar aplicación al precedente administrativo, se crean los repositorios normativos para las entidades públicas del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia está compuesta por nueve (9) apartes:

- Objeto del proyecto de ley.
- Trámite legislativo.

- Contenido de la iniciativa.
- Marco normativo.
- Justificación.
- Consideraciones del ponente.
- Impacto fiscal.
- Conflictos de interés.
- Proposición.
- Texto propuesto.

Atentamente,

SANTIAGO OSORIO MARÍN
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se establecen medidas tendientes a dar aplicación al precedente administrativo, se crean los repositorios normativos para las entidades públicas del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones.

1. OBJETO

La iniciativa bajo estudio tiene por objeto reformar la Ley 1437 de 2011 *por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, Con el fin de darle plena aplicación al artículo 10 de la normativa anteriormente citada en cuanto al precedente administrativo e igualmente cumplir con el principio de publicidad de los actos

administrativos emitidos por las entidades en el ejercicio de la función administrativa.

2. TRÁMITE LEGISLATIVO

El 26 de septiembre de 2023 fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 255 de 2023 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se establecen medidas tendientes a dar aplicación al precedente administrativo, se crean los repositorios normativos para las entidades públicas del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones*. Esta iniciativa legislativa es de mi autoría.

Posteriormente, el día 11 de octubre del año en curso la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional me designó como ponente para primer debate del Proyecto de Ley número 255 de 2023 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se establecen medidas tendientes a dar aplicación al precedente administrativo, se crean los repositorios normativos para las entidades públicas del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones*.

Con el objetivo de conocer la posición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio del Interior, Departamento Administrativo de la Función Pública, Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Corporación Excelencia en la Justicia y el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado se solicitaron conceptos a estas entidades para lo cual ante el Presidente de la Comisión se solicitaron dos prórrogas, la primera el día 18 de octubre y la segunda el primero de noviembre de la presente anualidad, esto con el fin de que fueran allegados los conceptos solicitados.

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La iniciativa que se somete a consideración del Congreso de la República contiene en su texto, doce (12) artículos, incluido la vigencia. Estas disposiciones modifican el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En términos generales, la reforma planteada a la mencionada norma busca:

- Que las entidades tanto del orden nacional como territorial cuenten con un inventario de los actos administrativos que estas expidan para consulta ciudadana, igualmente la publicación en la página web de los actos administrativos.
- Actualización del Sistema Único de Información (SUIN) para que los sujetos obligados publiquen en esta plataforma los actos administrativos expedidos.
- Finalmente contempla el cambio de precedente como una medida en caso de

error o que el mismo se base en normas de superior jerarquía.

4. MARCO NORMATIVO

4.1. Constitucionales

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

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

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

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

4.2. Legal

- Ley 489 de 1998 “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”.
- Ley 1437 de 2011 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”. Especialmente lo establecido en el artículo 3° (principios) numeral 1, 2, 3, 4, 8, 9 y 12 y el artículo 65 (deber de publicación de los actos administrativos de carácter general).

4.3. Competencia del Congreso de la República

• De orden constitucional

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

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

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

- **De orden legal**

LEY 3ª DE 1992

Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

Artículo 3º. Los proyectos de ley que contengan petición de facultades extraordinarias para el Presidente de la República, y aquellos que tengan relación con la expedición o modificación de códigos, el régimen de propiedad y la creación o modificación de contribuciones parafiscales serán conocidos por las respectivas Comisiones Constitucionales según las materias de su competencia.

Los conflictos que se presenten con motivo de la aplicación de este artículo serán resueltos de plano por una comisión integrada por los Presidentes de las Comisiones Constitucionales de la respectiva Corporación.

4.4. Derecho comparado

En este apartado quisiera retomar lo expuesto en la exposición de motivos “si se realiza un ejercicio comparativo de la figura en Colombia, se puede afirmar que, al igual que el precedente administrativo español, también es catalogado como un precedente no normativo¹. Todo esto, en virtud a que su fuerza vinculante no alcanza a tener la misma relevancia que las normas jurídicas en el ordenamiento, principalmente por cuanto no existe una clara precisión legal que permita establecer una conceptualización específica. Para el caso español, en concreto se observa una referencia en el artículo 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo común de las Administraciones

Públicas en adelante (LPA-AP) Ley 39 de 2015², al deber de motivación con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, de los actos que se separen del criterio seguido por actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos lo que implica una carga para la administración en cuanto a la motivación de los actos que se aparten de los precedentes, reconociéndose así, en teoría, la existencia del precedente administrativo, sin una referencia expresa a él, evidenciando su carácter de no normativo, lo de que a la postre ha conllevado que la praxis jurídica, este no sea considerado en particular una fuente directa de derecho. Vale indicar que esta norma, modificó la anterior regulación en materia de motivación de actos administrativos, la cual se encontraba regulada a partir de la Ley 30 de 1992 en su artículo 54, pero que, en el respectivo caso, no sufrió modificación alguna y solamente se modificó el número del artículo que la desarrollaba. En España, la identificación de este tipo de precedente, igualmente depende de la conjetura realizada por el operador jurídico o el doctrinante en cuestión, debido a la falta de claridad que posee el ordenamiento jurídico en torno al mismo.

En Colombia, hasta el momento puede indicarse que, no se evidencia una clara cultura de aplicación de la figura. En ese mismo orden de ideas, luego de revisar el estado actual de la misma en otros ordenamientos jurídicos como los de los cuatro países miembros que durante muchos años se integraron en la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), en virtud, a los fuertes rasgos de similitud que existen entre los mismos. Se percibe que la figura aparece en todos los ordenamientos, con una conceptualización similar a la colombiana, esto es, como una figura del derecho administrativo a través de la cual, se pretende la uniformidad en la línea de decisión por parte de la administración, cuando los fundamentos fácticos coinciden entre una decisión anterior y una situación futura, en la que se pretenda tomar una decisión. Empero, para el caso colombiano, no se evidencia un grado cultural de interiorización del precedente administrativo, como bien se evidencia en el caso peruano y boliviano. Podría decirse entonces, que la figura en Colombia, puede tener rasgos semejantes en su connotación y relevancia dentro del ordenamiento jurídico, a la de países como Venezuela y Ecuador. Empero, en países como Perú y Bolivia, se observa un gran avance en la consolidación de la figura, incluso en su propia expresión clara dentro del ordenamiento.

Ahora bien, si se analiza el precedente administrativo colombiano, desde la óptica del criterio orgánico de diferenciación de los precedentes, debe decirse que éste, es un precedente público, cuya génesis se da al interior de la administración pública y los órganos que cumplen

¹ De acuerdo con Silvia Diez, esto ocurre en virtud de que necesita un apoyo normativo principal para producir efectos jurídicos, siendo vinculante, pero de forma indirecta. Página 246.

² Ley 39 de 2015. España. Artículo 35. *Motivación*. 1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: c) Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.

funciones administrativas. Siendo esta última su principal diferenciación frente a los precedentes tradicionales, cuya génesis se presenta en órganos judiciales.

Es precisamente este criterio, el que generó tanta expectativa en el año 2011 en Colombia cuando se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a través de la Ley 1437 de 2011, pues se esperaba que la figura tuviese un realce a partir de la nueva regulación, de manera novedosa frente a la tradicional figura del precedente judicial.

En torno a lo que tiene que ver con el carácter estructural del precedente administrativo en Colombia, es importante anotar que hasta ahora, este, aún no tiene un carácter definido, pues el hecho que no exista una cultura de utilización del precedente administrativo como herramienta jurídica, lo que implica que su uso no se presente manera frecuente y atendiendo unas pautas claras de materialización, implica que tampoco se genere de manera articulada hacia escenarios de verticalidad, horizontalidad y relatividad de su utilización, de ahí que se insista en la necesidad de precisión respecto al término.

Así las cosas, en Colombia está todo por construirse alrededor de la concepción estructural del precedente administrativo, pues como se ha venido definiendo, es necesario generar de manera preliminar unas bases claras de utilización de los precedentes administrativos, para luego entrar a definir las responsabilidades de los órganos que deben ceñirse a su aplicación. De esta manera, al definirse un carácter claro de identificación de los precedentes administrativos, al hacerse frecuente su uso y al generar cultura alrededor del mismo, es posible identificar la forma en que se deben aplicar, en torno a la jerarquización de los órganos competentes de su aplicación”.

5. JUSTIFICACIÓN

El derecho colombiano y en especial, la Constitución Política de Colombia consagra diferentes principios entre los cuales se encuentran el de legalidad, igualdad, buena fe, economía, imparcialidad, celeridad, eficacia, eficiencia, publicidad, transparencia, debido proceso, seguridad jurídica y confianza legítima. Todos ellos articulados en nuestro sistema normativo con los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, donde conviene destacar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, principios enunciados en la Ley 1437 de 2014 y en la Ley 489 de 1998, los cuales, permiten consolidar la figura del precedente administrativo en nuestro país y justificar la necesidad de incorporación expresa en nuestro ordenamiento jurídico.

5.1. Falta de claridad frente al precedente administrativo

A su vez, la Ley 1437 de 2011, *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, en su artículo

10, establece el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia, lo que constituye la exigencia de mantener una misma línea resolutoria en el ejercicio de las competencias decisorias por parte de la administración, no obstante, sin expresar de manera clara el mandato de aplicación del precedente administrativo como herramienta jurídica de la administración y los ciudadanos en la toma de decisiones por parte de la administración.

En este sentido, ha sido difícil encontrar en la doctrina nacional un amplio desarrollo sobre el tema del precedente administrativo como afirmó en su momento el profesor Santofimio Gamboa³, exconsejero de Estado. Así, puede sostenerse que el tema se encuentra ausente de la discusión doctrinal ordinaria en relación con las materias básicas del derecho administrativo. Hasta el año 2011 solo se verificaban en la doctrina colombiana dos trabajos elaborados, algunos nacionales, como lo son Ingrid Ortiz⁴ y Andrés Jaramillo⁵. Empero, en los últimos 10 años, se observan algunos trabajos adicionales, entre los cuales, se destacan un artículo de investigación de la autoría de profesor Jesús Londoño⁶ y tres artículos más, pertenecientes a los siguientes actores: Cristian Cabarcas-Mercado⁷, Ricardo Quecán Gamba⁸ y Ferney Moreno⁹.

De esta manera, se vislumbra la necesidad de consolidar la figura del precedente administrativo en nuestro ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta su desarrollo legal, jurisprudencial y en el caso de las anteriores referencias, doctrinal.

El precedente administrativo es aquel que se exhibe al interior de la administración, la cual, cuenta con la posibilidad de decidir determinados asuntos que se ventilan por vías administrativas. En esas posibilidades cumple su mejor función como integrador del ordenamiento jurídico y facilitador

³ *Op. Cit.* Página 31.

⁴ Ortiz Vaquero, Ingrid. (2010). El precedente administrativo en el ámbito del derecho de la competencia. Comentario a la Sentencia de la Corte Constitucional C-537 de 2010. Revista e-Mercatoria, vol., (9),2. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

⁵ Jaramillo Hoyos, Andrés. (2011). El precedente administrativo en la Ley 1340 de 2009. Revista del Derecho de la Competencia, vol., (7),7. Bogotá.

⁶ Londoño Bedoya, J. D. (julio-diciembre, 2014). El precedente administrativo en el ordenamiento jurídico colombiano. Summa Iuris, (2),2, 195-216.

⁷ Cabarcas Mercado, Cristian Enrique. (2019). El precedente administrativo en Colombia: un estudio a su naturaleza jurídica *directum*, vol., (4)2, 11-25. Barranquilla. ISSN-E: 2538-9505

⁸ Quecán Gamba, R. (2019). El precedente administrativo en Colombia: implicaciones y dificultades. Revista Estudios Socio Jurídicos, 22(1), 353-390. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7270>

⁹ L. F. Moreno. (julio-diciembre, 2016). Precedente judicial y administrativo en la regulación económica colombiana. Derecho del Estado, 37, 165-188. Universidad Externado de Colombia. Doi: <http://dx.doi.org/10.18601/01229893.n37.05>

de la aplicación de los principios por parte de la administración.

A pesar de la falta de precisión legislativa en torno a la concepción de la figura, en el ordenamiento colombiano se observan diferentes reglas de aplicación del precedente administrativo que le otorgan autonomía y fuerza vinculante. En este caso, los principios del ordenamiento jurídico que coadyuvan a su aplicación, tienen un carácter instrumental dentro de la argumentación jurídica del mismo y coadyuvan a materializar la eficacia vinculante que este posee. La autonomía alcanzada por este tipo de precedente en Colombia, se verifica a través de la jurisprudencia y un par de normas que se identificarán seguidamente. Empero, no se reporta de manera expresa y clara, la figura del precedente administrativo, en ninguna de ellas.

En Colombia, puede decirse que el precedente administrativo funge como una herramienta a través de la cual, las decisiones tomadas por las autoridades administrativas en casos similares toman relevancia para ser tenidas en cuenta al momento de resolver situaciones futuras. Y al igual que en otros países, se basa en la idea que la administración pública debe actuar de manera coherente y consistente en sus decisiones. Sin embargo, requiere de una expresión precisa que determine su existencia y permita, más allá de una interpretación de las reglas, principios y pronunciamientos jurisprudenciales y doctrinales, tener vida propia en el ordenamiento jurídico, que permita generar cultura alrededor de su utilización.

5.2. Trabajo de investigación

Aunado a lo anterior, el trabajo de investigación desarrollado por el profesor Jesús Londoño, dentro de su proceso de formación doctoral, da cuenta del desconocimiento que se tiene sobre la figura del precedente administrativo, por parte de los operadores jurídicos que desarrollan competencias decisorias. Lo anterior, según los resultados de la investigación, radica principalmente en dos situaciones.

La primera de ellas tiene que ver con la ausencia de claridad legal, en torno a la figura del precedente administrativo. A la cual, se llega actualmente, por vía de interpretación y articulación de diferentes elementos del ordenamiento jurídico. De igual manera, se aprecia en los resultados de investigación, una frecuente confusión entre la figura del precedente administrativo y el precedente judicial administrativo, cuyas connotaciones devienen de estructuras orgánicas distintas y cuyos fundamentos jurídicos también son disímiles.

La segunda de ellas, debido a la falta de publicidad de los fallos administrativos a través de los cuales, se adoptan decisiones por parte de las autoridades. Esta situación, no permite que se conozcan los diferentes precedentes administrativos y, por ende, es difícil que dicha herramienta pueda ser utilizada por los operadores jurídicos.

Los resultados de la investigación, se obtuvieron a partir de un instrumento de recolección de

información, a través de entrevistas, para generar una imagen sobre el desarrollo del precedente administrativo en asuntos disciplinarios. Dentro de la muestra se tuvieron en cuenta las Procuradurías Regionales de Caldas y Risaralda, la Personería Municipal de Manizales, la Gobernación de Caldas, la Alcaldía de Manizales, la Alcaldía de Pereira, la Alcaldía de Armenia y la Industria Licorera de Caldas.

Los resultados dieron cuenta de los siguientes aspectos:

- a. El escaso conocimiento que el operador jurídico posee sobre la figura del precedente administrativo y su aplicabilidad en Colombia.
- b. La falta de aplicabilidad que el operador jurídico le otorga a la figura del precedente administrativo en materia administrativa y consecuentemente en materia disciplinaria dentro del ejercicio de competencias decisorias.
- c. La existencia de algún peso de los fallos anteriores de la misma autoridad, sobre los fallos posteriores que se encuentren en la misma situación fáctica, aun cuando se percibe el desconocimiento que se tiene sobre la figura del precedente administrativo.
- d. La falta de publicidad que se otorga a los fallos y decisiones administrativas de los órganos revisados.

5.3. Reglamentación

Hasta la fecha, se han expedido un par de disposiciones normativas en nuestro país relacionadas con el precedente administrativo, que, de alguna manera, ayudan a reforzar el carácter de autonomía y eficacia jurídica de este tipo de precedente. Estas han sido, las Leyes 1340 de 2009 y 1437 de 2011. Realizándose una transición desde la determinación jurisprudencial de la existencia del precedente administrativo a partir del respeto por algunos principios del ordenamiento jurídico a la incorporación por parte del legislador, de elementos que permiten visualizar al precedente administrativo, como fuente de derecho.

El artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, también conocido como CPACA, indica que:

*Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos*¹⁰.

De allí se puede concluir, la obligatoriedad de la aplicación del precedente administrativo en el desarrollo de los procedimientos realizados por la administración pública mediante la aplicación uniforme de las normas en situaciones con iguales supuestos fácticos y jurídicos. En este mismo sentido, la Ley 1340 de 2009 y su regulación de la doctrina

¹⁰ *Ibíd.* Artículo 10.

probable en materia de protección de la competencia, ilustra un expreso mandato a la aplicación del precedente administrativo, con la diferencia que, en este caso, posee un rasgo de particularidad importante, la reiteración, que se explicará a fondo en líneas posteriores. Empero en la referenciada reglamentación, no se realiza una determinación expresa al término precedente administrativo, por lo que se deja al entender del operador jurídico, la creencia, sobre la posibilidad de existencia del mismo. Lo cual, depende, exclusivamente del grado de instrucción y conocimiento que posea el operador sobre la figura, para su concepción.

5.4. La Ley 1340 de 2009 y la Sentencia C-537 de 2010 como aporte para la doctrina del precedente administrativo en Colombia

En el sinnúmero de entidades de derecho público que existen en nuestro país, puede presentarse la figura del precedente administrativo como garantía de respeto de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados, sin embargo, aún falta mucho para que dicha figura se consolide dentro de la actividad de todas aquellas entidades.

No obstante, lo anterior, dicha figura ya dio sus primeros pasos en el ordenamiento jurídico colombiano como se vio anteriormente, lo cual constituye un gran punto de partida para su desarrollo al interior de toda la administración pública.

Ahora bien, un hecho que podría afirmarse ha incidido en forma clara sobre la doctrina del precedente administrativo en nuestro país es sin dudas la expedición de la Ley 1340 de 2009, *Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia*¹¹.

Según esta ley, en su artículo 24: “La Superintendencia de Industria y Comercio deberá compilar y actualizar periódicamente las decisiones ejecutoriadas que se adopten en las actuaciones de protección de la competencia. Tres decisiones ejecutoriadas uniformes frente al mismo asunto, constituyen doctrina probable”¹². Este concepto de doctrina probable será el que sin lugar a dudas nos llevará a verificar la existencia del precedente administrativo en nuestro país. Sin embargo, el concepto de doctrina probable en el ámbito del derecho administrativo no tuvo una fácil aceptación luego de haber sido expedida la Ley 1340 de 2009. Tanto así que dicha norma fue demandada mediante acción pública de inconstitucionalidad por parte de algunos juristas, los cuales indicaron que el artículo 24 de dicha ley era violatorio de la Constitución en tanto se refiere tanto a las funciones administrativas como a las judiciales que tiene en cabeza la

Superintendencia de Industria y Comercio, de tal manera que la doctrina probable sería vinculante también para los jueces de la República, lo cual estaría en contravía con el principio de la separación de poderes por cuanto la Rama Ejecutiva del poder público estaría teniendo injerencia dentro de la administración de justicia.

De la Sentencia C-537 de 2010 por medio de la cual se resolvió la demanda de inconstitucionalidad del artículo 24 de la Ley 1340 de 2009, puede decirse que constituye un gran avance en lo que es la construcción de una sólida teoría sobre la figura del precedente administrativo en nuestro país, ya que de acuerdo a la interpretación que realizó la Corte Constitucional de la Ley 1340, se pueden ilustrar varios de los conceptos y componentes que diferencian la figura.

De acuerdo al análisis realizado por la Corte, como lo señala Ortiz Vaquero¹³, se concluyó que en el ámbito de aplicación de las normas de libre competencia, la Superintendencia de Industria y Comercio, en adelante SIC, cumple solamente funciones de carácter administrativo, por tal motivo la figura de la doctrina probable se aplica únicamente a las decisiones adoptadas por la SIC en el ejercicio de las funciones administrativas. Así pues, la doctrina probable de la SIC no estaría vulnerando los principios constitucionales que regulan la independencia judicial o la separación de poderes, pudiendo coexistir con las decisiones adoptadas por los jueces en materia de libre competencia sin que se vean limitadas las potestades y autonomía de los mismos.

Teniendo en cuenta las conclusiones anteriores, la Corte procedió a elaborar un análisis de la figura de la doctrina probable. Según este análisis, los argumentos que dan sustento a la figura de la doctrina probable en sede jurisdiccional, sirven también para dar fundamento a la doctrina probable en sede administrativa. Según la Corte Constitucional¹⁴, los lineamientos que dio la Sentencia C-836 de 2001, para establecer la proveniencia de la fuerza normativa de la doctrina probable dictada por la Corte Suprema de Justicia, deben ser tenidos en cuenta para la interpretación del apartado del artículo 24 de la Ley 1340 de 2009 ya que no existe prohibición constitucional para que la ley establezca la figura de la doctrina probable de carácter administrativo.

Ahora bien, es de aclarar que, frente a la figura del precedente administrativo, la Corte no enfatizó demasiado como si lo hace frente a la figura de la doctrina probable, tal y como se señaló en Sentencia C-836 de 2001:

¹¹ Congreso de la República. Colombia. Ley 1340 del 24 de julio de 2009. Por la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia. [En línea]. Disponible en el link alojado en la página de internet: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/ley_1340_2009.html

¹² *Ídem*.

¹³ Ortiz Vaquero, Ingrid. (2010). El precedente administrativo en el ámbito del derecho de la competencia. Comentario a la sentencia de la Corte Constitucional C-537 de 2010. Revista e-Mercatoria, vol., 9(2). Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2010. Página 6.

¹⁴ Corte Constitucional. República de Colombia. Sentencia C-537 de 2010.

*Tuvo origen en la doctrina legal más probable, consagrada en el artículo 10 de la Ley 153 de 1887. Posteriormente en la Ley 105 de 1890 se especificó aún más los casos en que resultaba obligatorio para los jueces seguir la interpretación hecha por la Corte Suprema y cambió el nombre de doctrina legal más probable a doctrina legal. Finalmente, en el artículo 4° de la Ley 169 de 1896 estableció el artículo vigente de la doctrina probable para la Corte Suprema de Justicia.*¹⁵

No obstante, lo anterior, la Corte calificó a la doctrina probable como una técnica de vinculación al precedente, admisible tanto en el ámbito jurisdiccional como administrativo. Esto quiere decir que la Corte al hablar de doctrina probable hace referencia a la vinculación de las entidades públicas a la doctrina del precedente administrativo. “*En ese caso lo que se presenta es una vinculación más formal al precedente administrativo*”¹⁶. Al respecto, Ortiz Vaquero¹⁷ señala que la Corte reconoció valor normativo al precedente administrativo a través de la figura de la doctrina probable, es decir, de la misma forma en que se reconoció fuerza vinculante al precedente judicial común, de acuerdo a los postulados de la Sentencia C-836 de 2001, siendo necesaria la reiteración. Lo cual, según la autora, no era del todo necesario, por cuanto el término doctrina probable se ha de utilizar en la mayoría de los casos dentro de un contexto jurisdiccional y bastaba con hacer referencia al precedente administrativo como figura autónoma.

Frente a lo anterior se debe decir que la Ley 1340 de 2009, representa la aparición de una especie de precedente administrativo, que se presenta específicamente al interior de la actividad administrativa desarrollada por la SIC. Puede afirmarse entonces que la doctrina probable a la que hace referencia la Ley 1340 de 2009 es una especie, dentro del género del precedente administrativo. Aquella vez, el Congreso de la República, por medio de la ley referida, le otorgó mayor formalidad a la figura del precedente administrativo, cuando este se presenta en sede de la SIC. Por tal motivo, es válido que el legislador regule sobre una figura que viene abriéndose camino hacia su consolidación en nuestro ordenamiento jurídico con respecto al resto de entidades que hacen parte de la Administración Pública.

Ahora bien, como se dijo anteriormente, para la Corte Constitucional los argumentos que dan sustento a la doctrina probable de la Corte Suprema de Justicia, es decir aquellos en los que se sustenta la teoría del precedente judicial común, son aplicables a la doctrina probable que aplica la SIC, es decir, aquellos que sustentan la vinculación de

esta entidad pública al Precedente Administrativo. Estos sustentos, como bien señala Ortiz Vaquero¹⁸, son expuestos en la Sentencia C-836 de 2001 referenciada algunos capítulos atrás. En esta providencia se indicó que:

*La fuerza normativa de la doctrina dictada por la Corte Suprema proviene (1) de la autoridad otorgada constitucionalmente al órgano encargado de establecerla y de su función como órgano encargado de unificar la jurisprudencia ordinaria; (2) de la obligación de los jueces de materializar la igualdad frente a la ley y de igualdad de trato por parte de las autoridades; (3) del principio de la buena fe, entendida como confianza legítima en la conducta de las autoridades del Estado; (4) del carácter decantado de la interpretación del ordenamiento jurídico que dicha autoridad ha construido, confrontándola continuamente con la realidad social que pretende regular*¹⁹.

Para la Corte Constitucional, según la Sentencia C-537 de 2010, tratándose de la doctrina probable que se presenta en la SIC, se cumple la condición 1 por cuanto la SIC es una autoridad creada en la Constitución. Las condiciones 2 y 3 se cumplen de la misma manera por cuanto en la aplicación de la doctrina probable como técnica de vinculación al precedente administrativo se han de tener en cuenta los principios de buena fe, igualdad ante la ley, y confianza legítima en la conducta de las autoridades del Estado. Ahora bien, Ortiz Vaquero²⁰, anota que la condición 4, a la que la Corte no se refirió, de igual manera se cumple, ya que la SIC posee un amplio recorrido en los temas de libre competencia y le ha correspondido conocer por la naturaleza de sus funciones desde su creación.

De esta manera puede evidenciarse como bien lo indica Ortiz Vaquero²¹, que el precedente administrativo y el precedente judicial común, comparten gran parte de los argumentos que les sirven de fundamento para demostrar el carácter vinculante que poseen dentro del ordenamiento jurídico, entre estos puede destacarse que tanto el uno como el otro revisten de seguridad jurídica al ordenamiento, y que para que la entidad pueda apartarse de seguirlos debe justificar adecuadamente su decisión. Esto es señalado también mediante la Sentencia T-545 de 2004²², de la cual puede extraerse que, así como se acepta en el ámbito jurisdiccional la posibilidad de que los jueces se aparten de sus interpretaciones anteriores o de las interpretaciones de sus superiores, también puede la administración

¹⁸ Ídem. Pág.21.

¹⁹ Corte Constitucional. República de Colombia. Sentencia C-836 de 2001. *Op. Cit.*

²⁰ Ortiz Vaquero, Ingrid. (2010). El precedente administrativo en el ámbito del derecho de la competencia. Comentario a la sentencia de la Corte Constitucional C-537 de 2010. *Op. Cit.* Página 22.

²¹ Ídem. Página 23.

²² Corte Constitucional. República de Colombia. Sentencia T-545 de 2004.

¹⁵ Corte Constitucional. República de Colombia. Sentencia C-836 de 2001.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Ortiz Vaquero, Ingrid. (2010). El precedente administrativo en el ámbito del derecho de la competencia. Comentario a la Sentencia de la Corte Constitucional C-537 de 2010. *Op. Cit.* Página 27.

variar su posición jurídica en determinado caso. Así mismo la sentencia a la que se hace referencia en este capítulo, estima que:

*La vinculación a la doctrina probable no elimina la posibilidad de que se pueda cambiar ésta por parte de la entidad supervisora en situaciones específicas, caso en el cual debe motivar el acto con razones suficientes para evitar la vulneración de los principios de igualdad, seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima*²³.

En el sentir anterior, anota Marín Hernández²⁴ que, una vez adoptado un criterio de actuación por parte de la administración, su modificación o la adoptabilidad de un criterio diferente, aun siendo legítimamente válido, debe exponerse con las razones que motivaron el cambio de orientación, pues de no hacerse de esta manera se violarían todos aquellos principios de igualdad, buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica, principios que en el presente trabajo se exponen como fundamentos del precedente administrativo.

Señala Ortiz Vaquero, citando a Diez Sastre²⁵, que el precedente administrativo constituye un factor de mayor seguridad y confianza para los administrados, que conociendo las decisiones previas de la entidad pueden prever con un cierto margen de certeza el resultado de un procedimiento. Al respecto cabe adicionar que esos resultados que pueden esperar los administrados constituyen expectativas legítimas, las cuales son objeto de protección del principio de confianza legítima, que para que sean válidas requieren que la palabra dada por la administración sea ratificada por medio de pronunciamientos posteriores coherentes, tal como fue referido en líneas anteriores.

Contrario a lo que piensa Jaramillo Hoyos²⁶, el artículo 24 de la Ley 1340 de 2009, no perjudica el principio de confianza legítima, por el hecho de requerir tres decisiones uniformes sobre un mismo tema para que se constituya la doctrina probable, que derive en el respeto del precedente administrativo. Pienso que estamos frente a un caso en el cual se garantiza la seguridad jurídica y la confianza legítima de los administrados, teniendo en cuenta que es indubitable que algunas normas del ordenamiento jurídico admiten más de una interpretación ajustada a la legalidad, tal cual sucede en el ámbito de la discrecionalidad administrativa, sin que esto implique que las entidades administrativas estén creando normas, como lo afirma Jaramillo²⁷. Habrá por supuesto

algunos casos en los que las normas no admitan sino una interpretación porque el halo de incertidumbre en su aplicación es demasiado estrecho, dejándole a la discrecionalidad administrativa un margen muy ajustado para desarrollarse, sin embargo, habrá ocasiones en donde dicho margen se amplíe y se permitan varias interpretaciones cuyo resultado sea el que la administración tenga la posibilidad de adoptar decisiones distintas para un mismo caso. Es allí en donde el precedente administrativo cumple su mayor propósito de asegurar el respeto por los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados; en términos de Ortiz Díaz “el precedente administrativo opera en el ejercicio de la potestad discrecional”²⁸. Adicional a lo anterior, debe decirse que la confianza legítima se ve favorecida con la reiteración de pronunciamientos ya que como se indicó anteriormente la confirmación de la palabra dada es uno de los elementos requeridos para la configuración de la confianza legítima.

Es el respeto por el precedente administrativo, el que permite la materialización de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica que rigen en nuestro ordenamiento, tanto en los casos en que se requiera de la reiteración de los pronunciamientos o en los que no. En Colombia de acuerdo con la ley y la jurisprudencia, se exige un número plural de pronunciamientos en el mismo sentido para que opere la doctrina probable como técnica de vinculación al precedente administrativo, cuando la actividad administrativa se desarrolla en sede de la SIC. Por lo anterior, debe tenerse en cuenta la reiteración de estos pronunciamientos para que se constituya un precedente administrativo y sea vinculante. Lo cual no es incompatible con los principios referidos. En el mismo sentir anterior afirma Marín Hernández²⁹ que la resolución de casos de características similares durante un tiempo genera no solo una práctica y unos antecedentes que no solo orientan, sino que también vinculan la solución de nuevos casos posteriores.

El precedente administrativo aplica, pues, en términos generales a todas las entidades públicas, por cuanto están sometidas al respeto de sus propias decisiones, y están en la obligación de motivar aquellas que contraríen decisiones anteriores o las inaplique, teniendo en cuenta la obligatoriedad de los principios constitucionales de igualdad, seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima. Ahora bien, en muchos casos, como sucede con la doctrina probable de la SIC, ha de aplicarse la vinculación al precedente administrativo de la propia entidad o dependencia, por cuanto no existe inferior o superior jerárquico con los cuales formar una línea de decisión. Así pues, vale la pena pensar como lo

²³ Corte Constitucional. República de Colombia. Sentencia C-537 de 2010.

²⁴ Marín Hernández, Hugo. *Discrecionalidad Administrativa*. Óp. Cit. Página 390.

²⁵ Diez Sastre, Silvia. *El precedente administrativo. Fundamentos y eficacia vinculante*. Óp. Cit. Página 175.

²⁶ Jaramillo Hoyos, Andrés. *El precedente administrativo en la Ley 1340 de 2009*. Revista del derecho de la Competencia, Vol., (7),7. Bogotá. Página 119.

²⁷ Ídem.

²⁸ Ortiz Díaz, José. *El precedente administrativo*. Óp. Cit. Página 98.

²⁹ Marín Hernández, Hugo. *Discrecionalidad Administrativa*. Óp. Cit. Página 389.

señala Ortiz Vaquero³⁰, que en ocasiones se estaría frente a un caso de autoprecedente administrativo como ocurre con los precedentes de la SIC.

Por último, en cuanto a lo que se refiere a la reiteración de pronunciamientos en una misma línea, me permito anotar que, aunque la doctrina a nivel mundial señala que para que el precedente administrativo pueda operar no requiere de reiteración, bastando tan sólo un pronunciamiento para que pueda aplicarse y para que la administración se encuentre en la obligación de motivar sus decisiones cuando sean emitidas de manera contraria a las anteriores. En nuestro país se exigen “tres decisiones ejecutoriadas uniformes frente al mismo asunto”³¹, para que la administración, en el caso de la SIC se vincule al precedente administrativo. En los demás casos no hay necesidad de reiteración.

Así pues, si lo que se pretende es vincular a la SIC, como entidad administrativa, al precedente administrativo, debe tenerse en cuenta que es necesario aceptar que en el Derecho colombiano se requiere que se emitan tres decisiones uniformes de la manera en que se especifica en el artículo 24 de la Ley 1340 de 2009 y en la Sentencia C-537 de 2010.

De la misma manera hay que tener en cuenta que la exigencia en la reiteración de los pronunciamientos por parte de la ley y la jurisprudencia en el caso de la doctrina probable, es compatible con el principio de confianza legítima, puesto que la reiteración favorece la generación de las expectativas legítimas, que en últimas se traducirían en la espera porque el precedente administrativo sea respetado y acatado para la futura decisión que adopte la administración.

6. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

El articulado no cuenta con modificaciones con respecto al proyecto de ley radicado porque como ponente considero que los comentarios que han llegado para nutrir este proyecto han sido favorables y argumentan la validez y necesidad de la iniciativa legislativa.

Vale destacar que se está a la espera de los otros conceptos solicitados tanto a entidades públicas como privadas para enriquecer el proyecto que hoy se somete a consideración.

6.1. Concepto Instituto Colombiano de Derecho Procesal (ICDP)

El día 14 de noviembre de 2023 el Instituto Colombiano de Derecho Procesal (ICDP) allegó concepto en el que realiza una serie de comentarios al proyecto de ley entre estos la diferencia entre los actos administrativos de carácter general y los actos administrativos de carácter particular. Situación que ya se encuentra corregida en este informe de ponencia.

³⁰ Ortiz Vaquero, Ingrid. El precedente administrativo en el ámbito del derecho de la competencia. Comentario a la sentencia de la Corte Constitucional C-537 de 2010. Ídem. Página 26.

³¹ Congreso de la República. Colombia. Ley 1340 del 24 de julio de 2009.

7. IMPACTO FISCAL

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*”, establece en su artículo 7°, que:

“*El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*”

“*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*”

Así las cosas, en cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, nos permitimos manifestar que este proyecto de ley no genera impacto fiscal alguno y es por esta razón que no se requiere concepto del Ministerio de Hacienda sobre este tema.

8. CONFLICTO DE INTERESES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 es pertinente señalar que según lo dispuesto por el artículo 286 del Reglamento del Congreso 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.

La precitada norma establece las siguientes definiciones:

- 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.*”

En ese sentido, se estima que de la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de

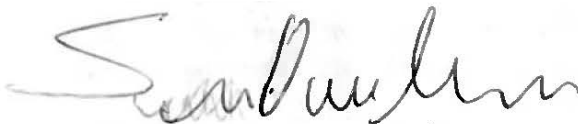
disposiciones de carácter general, impersonal y abstracta que toman medidas para modificar el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en cuanto a la aplicación del precedente administrativo.

De igual forma, es pertinente señalar que la anterior manifestación sobre una ausencia de posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019 no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

9. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de Ley número 255 de 2023 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se establecen medidas tendientes a dar aplicación al precedente administrativo, se crean los repositorios normativos para las entidades públicas del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,



SANTIAGO OSORIO MARÍN
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se establecen medidas tendientes a dar aplicación al precedente administrativo, se crean los repositorios normativos para las entidades públicas del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto incorporar de manera expresa, el deber de dar aplicación a la figura del precedente administrativo y facilitar y fomentar su consulta, a través, del deber de publicación de los actos administrativos que se encuentren en firme y en los cuales se adopten decisiones por parte de las autoridades, en asuntos de su competencia *en repositorios normativos tanto para entidades públicas del orden nacional como territorial.*

Artículo 2º. Modifíquese y adiciónese el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera

uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos, dando aplicación al precedente administrativo. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

Artículo 3º. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley aplican para la producción, modificación o derogación de actos administrativos por parte de los organismos y entidades que conforman la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial, y por los órganos autónomos e independientes del Estado. Estos se entenderán como los sujetos obligados para efectos de la presente ley.

Se excluye de la aplicación de la ley a los siguientes actos administrativos:

- I. Actos administrativos que expidan o requieran la firma del Presidente.
- II. Los promulgados en razón de la declaración de los Estados de excepción.
- III. Cuando se trate de procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas.
- IV. Actos administrativos que se expidan en desarrollo de la Ley 4ª de 1992.
- V. Actos administrativos de carácter presupuestal.
- VI. Las normas que conceden reconocimientos o distinciones, que corrigen yerros y aquellos que no generen un impacto económico, social o ambiental.
- VII. Actos administrativos promulgados en el marco de los procedimientos especiales de defensa comercial a cargo del Estado.
- VIII. Los demás casos expresamente señalados en la ley.

Artículo 4º. Principios. En el marco de la producción de actos administrativos por parte de las autoridades que pertenecen a la Rama Ejecutiva tanto del orden nacional como territorial, deben observarse los principios que rigen la función administrativa, especialmente los de legalidad, igualdad, buena fe, economía, imparcialidad, celeridad, eficacia, eficiencia, publicidad, transparencia, debido proceso, seguridad jurídica y confianza legítima.

Artículo 5º. Repositorio. Las entidades obligadas tanto del orden nacional como territorial deberán contar con su respectivo inventario de los actos administrativos que se encuentren en firme para la consulta de la ciudadanía. Las entidades del orden nacional deberán hacerlo en el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o en su respectiva página web de manera organizada cronológicamente

y por temáticas. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en las leyes especiales vigentes sobre la materia o relacionadas. La publicación por parte de las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel territorial lo harán igualmente en su página web y será de manera progresiva, conforme a las capacidades y desarrollos de este sistema de información, teniendo en cuenta los siguientes plazos así:

Categoría Especial y entidades del orden nacional: doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

Primera Categoría: veinticuatro (24) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

Segunda y Tercera Categoría: treinta y seis (36) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

Cuarta, Quinta y Sexta Categoría: cuarenta y ocho (48) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

En los plazos aquí dispuestos, los sujetos obligados deberán hacer los ajustes institucionales, normativos, administrativos y financieros con cargo a su presupuesto que sean necesarios.

Parágrafo. Para el caso de las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales, no aplica lo dispuesto en la presente ley, en lo referido a la promulgación de acuerdos y ordenanzas.

Artículo 6°. Actualización del SUIN. El Ministerio de Justicia y del Derecho adecuará el Sistema Único de Información Normativa (SUIN) o el que haga sus veces con el fin de que los sujetos obligados divulguen a través de este sistema de información los actos administrativos señalados en el artículo 2° de la presente ley.

Para el cumplimiento de este fin, la Imprenta Nacional de Colombia y las demás entidades públicas competentes, remitirán sin costo la información que requiera al Ministerio de Justicia y del Derecho.

Artículo 7°. Interoperabilidad de los sistemas de información. Los sistemas de información que sean utilizados por la administración pública y se encuentren relacionados con el ciclo de producción normativa del Estado deben ser interoperables.

Las autoridades deberán integrar dichos sistemas de información al servicio ciudadano de interoperabilidad, siguiendo los lineamientos, plazos y condiciones que para tal efecto expida el Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones.

El Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones tendrá un plazo de seis (6) meses para reglamentar lo dispuesto en este artículo.

Artículo 8°. Cambio de precedente. Cuando las entidades del orden nacional o territorial cambien los criterios interpretativos con respecto a la última decisión tomada en un caso de iguales supuestos fácticos y jurídicos, podrán hacerlo siempre y cuando esté sustentado en normas de superior jerarquía o error de la autoridad que tomó la decisión. Dicha interpretación podrá ser aplicada a situaciones

anteriores siempre y cuando esta sea favorable al administrado.

En ningún caso lo anterior dará lugar a la revisión de oficio en sede administrativa de actos administrativos que hayan cobrado firmeza.

Artículo 9°. Seguimiento. El Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Administrativo de la Función Pública harán seguimiento a la implementación de la presente ley. El Gobierno nacional a partir de la vigencia de la presente ley y cada dos (2) años presentará informe al Congreso al inicio de la legislatura correspondiente.

Artículo 10. Autorización. Para dar cumplimiento a la presente ley, se autoriza al Gobierno nacional para que incluya en el presupuesto de rentas y gastos una partida de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el marco fiscal de mediano plazo y el marco de gastos, asignación de recursos adicionales al Ministerio de Justicia y del Derecho.

Artículo 11. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará, en un término no mayor a doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de implementación, metodología y plazos para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo en lo referente a la Rama Ejecutiva del poder público.

Artículo 12. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


SANTIAGO OSORIO MARÍN
Representante a la Cámara

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE ALPROYECTO DE LEY NÚMERO 423 DE 2023 CÁMARA, 124 DE 2022 SENADO

por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del Sistema Cenagoso de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín en los departamentos del Cesar, el Magdalena y el Atlántico, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones.

SMRC-039-2023

Bogotá, D. C., noviembre 14 de 2023

Doctor

LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS

Presidente

Comisión Quinta Constitucional

Cámara de Representantes

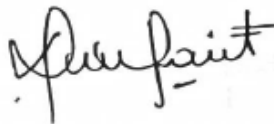
Referencia: Ponencia primer debate Proyecto de Ley número 423 de 2023 Cámara, 124 de 2022 Senado, por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del

Sistema Cenagoso de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín en los departamentos del Cesar, el Magdalena y el Atlántico, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones.

Apreciado señor Presidente,

En cumplimiento de la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de Cámara de Representantes, y de conformidad con lo establecido en el artículo 174 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los Honorables Representantes de la Comisión Quinta Constitucional, el presente Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de la referencia.

Sin otro particular,



SANDRA MILENA RAMIREZ CAVIEDES
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE ALPROYECTO DE LEY NÚMERO 423 DE 2023 CÁMARA, 124 DE 2022 SENADO *por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del Sistema Cenagoso de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín en los departamentos del Cesar, el Magdalena y el Atlántico, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones.*

I. OBJETO

El objeto de este importante proyecto es declarar la ciénaga del Sistema Cenagoso de la Zapatosa, ubicado entre los municipios de El Banco (Magdalena), Chimichagua, Tamalameque, Curumaní y Chiriguaná, los cuatro últimos pertenecientes al departamento del Cesar, y la ciénaga de Mallorquín ubicada en el Distrito de Barranquilla, Atlántico, como zonas de interés ambiental, turístico y ecológico para efectos de resaltar su recuperación ambiental, implementar su estrategia turística y resaltar su vocación pesquera que pretende promover la seguridad alimentaria de los habitantes de la zona.

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley fue presentado el 17 de agosto de 2022, por el Senador *Didier Lobo*, fue aprobado por la Comisión Quinta del Senado de la República el 17 de mayo de 2023 y el día 14 de junio de este mismo año fue aprobado por la plenaria del Honorable Senado de la República.

Mediante Oficio número CQCP 3.5 /005/2022-2024, el 1º de agosto de 2023, fui designada por la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, como coordinadora ponente.

III. MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de Colombia, en diversos artículos establece la protección de la naturaleza y del medio ambiente involucrando sectores como las comunidades y las instituciones. En ese escenario encontramos los siguientes artículos:

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

(...)

Artículo 79. *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. El Estado tiene un especial deber de protección del agua.*

Queda prohibida la exploración o explotación minera de cualquier tipo o de hidrocarburos en ecosistemas de paramo y sus zonas de amortiguamiento. También estarán prohibidas las expansiones urbanas y suburbanas y las actividades de alto impacto en estos ecosistemas.

Los municipios a través de las herramientas de ordenamiento territorial establecerán los usos en ecosistemas colindantes a los páramos que pudieran generar daños sobre estos, en especial lo referente a minería artesanal y de subsistencia en las áreas amortiguadoras, tendientes para mitigar el impacto negativo sobre estos ecosistemas.

(...)

Artículo 88. *La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.*

(...)

IV. MARCO LEGAL

El autor, Senador *Didier Lobo* en la exposición de motivos refiere la importancia de la Ley 2175 de 2021, “Por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico, ecológico y pesquero al Embalse del Guájaro en el departamento del Atlántico, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones”, y espera que, gracias a este antecedente legal, con la presente iniciativa se fortalezca la protección del Sistema Cenagoso de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín.

De igual manera la Ley 357 de 1997, incluyó en la Lista de Humedales de Importancia Internacional Ramsar al complejo cenagoso de Zapatosa.

V. IMPACTO FISCAL

El pasado 24 de agosto de 2023, se recibió concepto del Ministerio de Hacienda, el cual es acogido en su totalidad para esta ponencia, ya que el

presente proyecto busca autorizar al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto.

El mencionado artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ha dicho la Corte Constitucional, se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas de manera que, se debe establecer el costo y la fuente presupuestal que respaldará la iniciativa.

Como están concebidos los artículos 2°, 3° y 4°, y la fórmula del parágrafo 2° del artículo 5°, el proyecto no está generando ningún impacto fiscal en el inmediato plazo porque las autorizaciones otorgadas al Gobierno nacional en virtud de la futura ley, “se incorporarán, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto. En segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

En cuanto al parágrafo 1° del artículo 3°, el artículo 5° y el artículo 7°, se acogen los comentarios del Ministerio de Hacienda en el sentido autorizar a los ministerios a ejecutar las acciones descritas en el proyecto.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

Frente a la presente iniciativa, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que el objeto del proyecto versa sobre la declaratoria como zona de interés ambiental, turístico y ecológico al Sistema Cenagoso de la Zapotosa, ubicado entre los municipios de El Banco (Magdalena), Chimichagua, Tamalameque, Curumaní y Chiriguaná, los cuatro últimos pertenecientes al departamento del Cesar, y la ciénaga de Mallorquín ubicada en el Distrito de Barranquilla, Atlántico y ningún congresista puede ser titular de declaración.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

Lo anterior dando cumplimiento a lo contemplado en el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 286 y 291 de la misma ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

De acuerdo con lo anterior, el ponente advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del presente proyecto de ley, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo considere, lo declare.

VII. PERTINENCIA DE LA INICIATIVA Y CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Con este proyecto se pretende, mediante la declaratoria de zona de interés ambiental, turístico y ecológico, fortalecer la recuperación ambiental, implementar una efectiva estrategia turística y resaltar su vocación pesquera que fortalezca el Sistema Cenagoso de la Zapotosa y la ciénaga de Mallorquín. Al lograr estos objetivos se fortalecerá la economía de la región, pues generaría ingresos provenientes de los turistas y se asegurará la seguridad alimentaria de los locales gracias al fortalecimiento de la pesca de subsistencia.

Con esta iniciativa fortaleceremos 2 ecosistemas que a continuación describiremos:

1. COMPLEJO CENAGOSO DE ZAPATOSA - UBICACIÓN

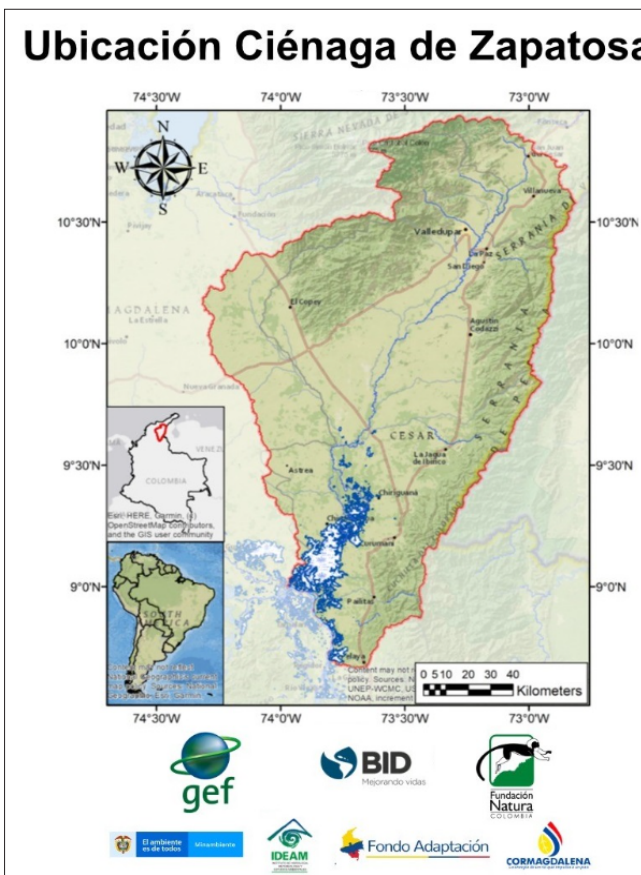
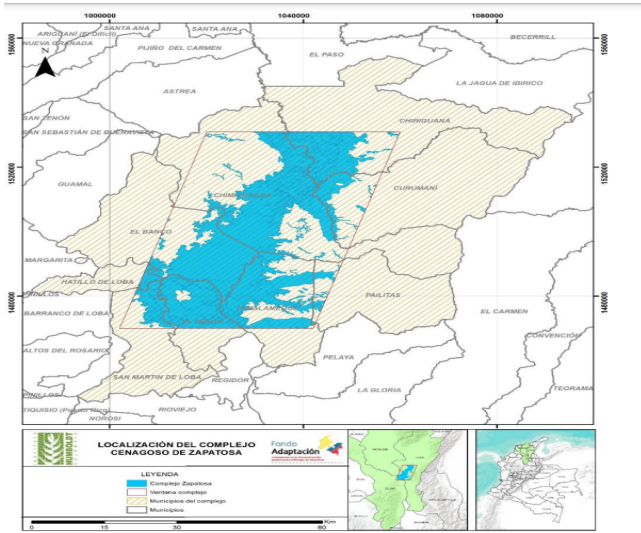
Según el documento síntesis para la declaratoria del complejo como área protegida elaborado por las Corporaciones Autónomas Regionales del Cesar y Magdalena¹; este complejo se localiza en los departamentos de Cesar y Magdalena, en la región Caribe colombiana, entre la depresión Momposina y el delta del río Magdalena. Los municipios que los conforman son Chimichagua, Tamalameque, Curumaní y Chiriguaná en el Cesar y El Banco en el Magdalena (Figura 1) (Viloria, 2008). Es alimentado por los ríos Cesar y Magdalena, así como por corrientes menores La Mula, Anime Grande, Animito y Rodeo Hondo, caños (Largo, Blanca Pía, Jobito, Las Vegas, Platanal, Mochila San Pedro, Viejo y Tamalacué) y quebradas (Quebradientes, La Floresta y Alfaro). Es un sistema abierto, formado por espejos de agua, superficies libres de agua, playones y formaciones vegetales aledañas.

Este sistema cenagoso está formado por varias ciénagas como Bartolazo, Pancuiche, Pancuichito, La Palma, Santo Domingo y Tío Juancho, entre otras; así como por numerosas islas, como Barrancones, Concoba, Colchón, Grande, Delicias, Loma de Caño, Las Negritas, Palospino y Punta de Piedra.

En el municipio de El Banco (Magdalena), cuenta con una extensión de 25.574,74 ha; mientras que, en el departamento del Cesar, el área total es de 115.190,98 ha, distribuidas así: Chimichagua con 65.591,53 ha, Chiriguaná con 27.144,64 ha, Curumaní con 3.225,95 ha y Tamalameque con 19.228,85 ha, respectivamente².

¹ Disponible en <https://www.corpamag.gov.co/archivos/AreasProtegidas/ComplejoCenagosoZapotosaDocumento Sintesis.pdf>

² Disponible en <https://natura.org.co/modelo-ecohidrologico-en-la-cienaga-de-zapotosa-un-caso-ejemplar-para-la-conservacion-en-america-latina/#:~:text=El%20complejo%20cenagoso%20de%20Zapotosa,en%20el%20departamento%20del%20Cesar>



Según estudios realizados por la Organización Natura, el área del complejo cenagoso de Zapatosa varía desde 200 km² en época de aguas bajas, hasta 600 km² en aguas altas, y conecta los ríos Magdalena y Cesar. Es el hogar de diversas especies de fauna y flora, además de ser el lugar al que llegan las aves que emprenden su travesía migratoria desde países estacionales como Canadá.

Parte del complejo fue designado sitio Ramsar en 2018, lo que le otorga a la ciénaga la categoría de humedal de importancia internacional, según la Convención Ramsar (un convenio internacional dedicado a la protección de estos ecosistemas); además de ser declarado Distrito Regional de Manejo Integrado (DRMI) en 2019. Su riqueza en flora y fauna es reconocida internacionalmente, por ejemplo, se pueden encontrar más de 500 plantas vasculares, 45 especies de peces, 30 especies de mamíferos, además de cientos de aves migratorias provenientes de Canadá.

- ASPECTO DEMOGRÁFICO

Como bien lo relata el autor y ponente honorable Senador *Didier Lobo*, en la Ponencia número 606 de 2023³. “Al igual que en el resto de Colombia, el incremento de la población en la subregión de la Zapatosa ha sido acelerado. En las últimas siete décadas, El Banco ha sido el municipio con la mayor población de la subregión, seguido por Chimichagua. Por el contrario, Tamalameque, puerto de importancia en el período colonial, se mantuvo con la población más reducida.

En 1938, la población de los cinco municipios con jurisdicción sobre la ciénaga era de 40.000 habitantes y en 2005 esta se había incrementado a 150.000. En el caso de Chimichagua, la disminución de su población en los dos últimos censos se explica por la segregación del municipio de Astrea de su territorio. Los diferentes censos muestran a cinco municipios mayoritariamente rurales, y sus principales actividades económicas eran la ganadería extensiva y la pesca artesanal. En 2005, El Banco, Curumaní y Chiriguaná presentaron mayor población en el sector urbano. Este crecimiento de la población en la ecorregión de la ciénaga de Zapatosa viene afectando su equilibrio ambiental, pues la presión sobre los recursos naturales se ha incrementado más de tres veces en el período analizado. Ahora las ciénagas, los playones y las áreas de cultivo no sólo deben dar sustento a la población de la subregión, sino además deben generar un excedente para comercializar en el mercado de la región Caribe. De la misma forma, se debe dar respuesta a la mayor demanda por servicios públicos”.

Los problemas de sobreexplotación en la ciénaga de Zapatosa y Bajo Magdalena comenzaron a principios de los años setenta, cuando fue introducido el trasmallo. Con este arte de pesca en esta zona, aumentaron las capturas de bocachico, bagre, blanquillo, nicuro, doncella, moncholo, coroncoro, picúa, entre otros. En estos años las capturas en la zona de El Banco ascendían a unas 25.000 toneladas, pero paulatinamente empezaron a bajar, hasta llegar a 3.500 toneladas en 2003. Actualmente el Sistema Cenagoso de la Zapatosa experimenta una serie de problemáticas ambientales que, según la investigación realizada por el Centro de Estudios Económicos del Banco de la República, se derivan de la sobreexplotación de los recursos naturales, la deforestación y el vertimiento de residuos sólidos y líquidos, lo que genera una degradación ambiental repercutiendo de manera directa en la población en sus diferentes dimensiones del desarrollo (Viloria, 2008).

Como se observa, las actividades económicas que pueden afectar este ecosistema son: la pesca, la ganadería extensiva y la agricultura de subsistencia, que impactan negativamente eliminando la cobertura

³ Disponible en file:///C:/Users/rafar/Downloads/gaceta_606%20(1).pdf

vegetal natural y afectando la salud del ecosistema acuático⁴.

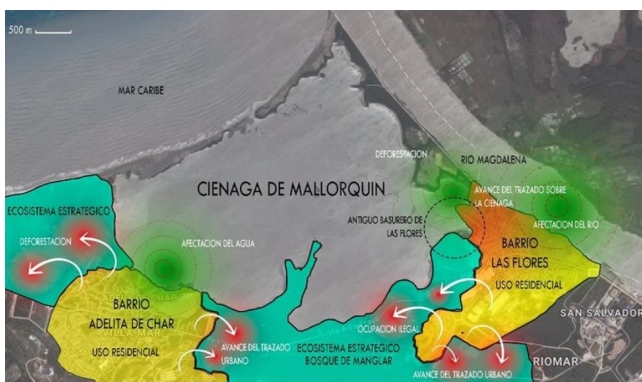
2. CIÉNAGA DE MAYORQUÍN

- UBICACIÓN

Según la Universidad del Norte⁵, “La ciénaga de Mallorca se encuentra ubicada en el extremo norte de Barranquilla, sobre el margen izquierdo de la desembocadura del río Magdalena (Bocas de Ceniza). Hace parte del Sistema Delta Estuarino del río Magdalena, Ciénaga Grande de Santa Marta, un sistema estuarino costero con 20 lagunas de salinidad variable, con varios ríos que atraviesan el área y extensas zonas de manglares. La zona es importante por su ecosistema de manglares, el más grande de la costa caribe de Colombia; también sirve como hábitat y lugar de reproducción invernal para varias especies de aves, teniendo al menos dos especies endémicas, y es un lugar de desove para muchas especies de peces”.

La ciénaga de Mallorca, fue declarada sitio Ramsar por el Decreto número 388 de 2009. Es una laguna costera y ecosistema lagunero dentro de los 2.550 km² de la llanura aluvial septentrional del río Magdalena. Está ubicado en el extremo norte del norte del Distrito de Barranquilla y es el más extenso del departamento del Atlántico.

Los límites de la ciénaga de Mallorca son: por el norte con el mar caribe, por el sur con la carretera circunvalar que comunica el Corregimiento de La Playa con el barrio Las Flores, al oriente conecta con el río Magdalena por medio de dos tubos artificiales que atraviesan el tajamar occidental, y al occidente limita con la desembocadura del arroyo Grande, cubre una extensión de aproximadamente 650 hectáreas (6.5 km²) y tiene 1 metro promedio de profundidad”.



⁴ Disponible en <https://natura.org.co/modelo-ecohidrologico-en-la-cienaga-de-zapato-un-caso-ejemplar-para-la-conservacion-en-america-latina/#:~:text=El%20complejo%20cenagoso%20de%20Zapato, en%20el%20departamento%20del%20Cesar.>

⁵ Disponible en <https://www.uninorte.edu.co/es/web/grupo-prensa/w/un-estudio-sobre-la-cienaga-de-mallorquin-y-su-importancia-en-la-sostenibilidad-territorial#:~:text=La%20Ci%C3%A9naga%20de%20Mallorquin%20de%20Ceniza.>

Imagen tomada de Noticias coopercom⁶.



La ciénaga de Mallorca es el único ecosistema de este tipo en el Distrito de Barranquilla. Su importancia biológica está dada por el ecosistema de manglar, playas arenosas y fondos que lo integran brindando importantes recursos ecosistémicos e hidrobiológicos tales como peces, ostras, chipi chipi y caracol, como lo resalta la alcaldía de Barranquilla.

Esta ciénaga hace varios aportes a la comunidad, como la retención de sedimentos, desechos que van al mar y las sustancias tóxicas; protege la biodiversidad ya que es un área de cría, reproducción y refugio de especies animales en peligro de extinción, en especial de aves; resguarda la zona costera contra la erosión de vientos y mareas, estabiliza la línea de costa y mantiene la arena sobre la playa, protege a la población costera de inundaciones, olas provocadas por los huracanes y maremotos; es barrera natural contra fuertes vientos y tormentas, frena el cambio climático porque captura gases de efecto invernadero, mientras absorbe, almacena y libera carbono; estabiliza las condiciones climáticas locales, principalmente las lluvias y temperaturas, es fuente de recursos para la comunidad.⁷

La Alcaldía de Barranquilla resalta que “La importancia de esta ciénaga se refleja en la riqueza de su biodiversidad. De este modo encontramos que la flora de esta zona se conforma por el mangle rojo (*Rhizophora mangle*), amarillo (*Laguncularia racemosa*), salado (*Avicennia germinans*) y Zaragoza (*Conocarpus erectus*), que funcionan como los espolones naturales de la costa y es el hábitat que brinda de refugio y alimento para una gran cantidad de organismos acuáticos, anfibios y terrestres”.

En la ciénaga habitan especies nativas de aproximadamente cuatro familias de peces lisas, anchoas, mojarras y Ariidae y cuatro especies (*Mugil incilis*, *Cetengraulis edentulus*, *Diapterus rhombeus* y *Eugerres plumieri*). De 36 especies de peces registradas, el 16% son residentes, 84% son visitantes, 58% son visitantes ocasionales y 26% visitantes frecuentes del mar Caribe o el río

⁶ Disponible en <https://noticiascoopercom.co/realizan-importancia-de-la-cienaga-de-mallorquin-y-el-cano-de-la-ahuyama/>

⁷ Disponible en <https://barranquillaverde.gov.co/cienaga-de-mallorquin.>

Magdalena. Sin embargo, encontramos especies de peces, aves, mamíferos, reptiles e invertebrados amenazadas o que han sido diezmadas en los últimos años debido al deterioro de la ciénaga⁸.

- ASPECTO DEMOGRÁFICO

Según el periódico *El Herald*⁹, la población de la zona presenta una tendencia al crecimiento de un 40%, según estudios elaborados por la Alcaldía de Barranquilla, la Dimar y Capitanía de Puerto, desde el año 2019.

De acuerdo con información de la administración distrital, dicho conteo se ha realizado en tres oportunidades para determinar el número de habitantes y las actividades económicas que ejercen, con relación a los proyectos que se plantean en la recuperación de la zona y de la ciénaga de Mallorquín.

La Alcaldía de Barranquilla, determinó que en el sector de Puerto Mocho para el 2019 había 39 familias ocupantes y en octubre de 2021, que fue cuando se realizó el último conteo, ya había 102. Esta cifra, según los estudios, podría seguir aumentando.

Este aumento de la población genera impactos que pueden afectar la ciénaga como, por ejemplo, el Relleno del Basurero de Las Flores, o rellenos para infraestructura portuaria o rellenos en asentamientos urbanos periféricos. Igualmente, la degradación del suelo y las quemadas son acciones que menoscaban de manera directa la biodiversidad de la ciénaga.

Es importante destacar que la ciénaga de Mallorquín enfrenta diversas problemáticas, como los rellenos, la ocupación ilegal, la deforestación del manglar, la sedimentación y la contaminación química y microbiológica. Este cuerpo de agua recibe aguas residuales tanto domésticas como industriales, así como una amplia variedad de sustancias contaminantes transportadas por el río Magdalena, el Arroyo León y el antiguo vertedero de Barranquilla (Fuentes-Gandara, Pinedo-Hernández, Marrugo-Negrete & Díez, 2018, citado en CONPES 4107).

Estas situaciones son causadas por el crecimiento de la población, la urbanización y los vertimientos químicos provenientes de actividades agrícolas, desechos sólidos y aguas residuales, lo que resulta en un aumento de los niveles de nutrientes y metales pesados en el ecosistema (Castro, Pinedo, Marrugo & León, 2022, citado en CONPES 4107), todas estas problemáticas afectan la actividad pesquera de la zona, especialmente de los habitantes de las Flores y La Playa, quienes se han dedicado a la pesca artesanal.

⁸ Disponible en <https://barranquillaverde.gov.co/cienaga-de-mallorquin>

⁹ Disponible en <https://www.elheraldo.co/atlantico/cienaga-de-mallorquin-los-asentamientos-en-la-zona-han-crecido-40-segun-distrito-900833>

VIII. TEXTO APROBADO EN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL DÍA 14 DE JUNIO DE 2023 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2022 SENADO

por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del Sistema Cenagoso de la Zapotosa y la ciénaga de Mallorquín en los departamentos del Cesar, el Magdalena y el Atlántico, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Declárese zona de interés ambiental, turístico, ecológico y pesquero el Sistema Cenagoso de la Zapotosa, ubicado entre los municipios de El Banco (Magdalena), Chimichagua, Tamalameque, Curumaní y Chiriguaná, los cuatro últimos pertenecientes al departamento del Cesar, y la ciénaga de Mallorquín ubicada en el Distrito de Barranquilla, Atlántico.

Artículo 2º. Se autoriza al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Autoridad Ambiental competente según su jurisdicción para que incorpore y destine los recursos necesarios para el desarrollo de programas, planes y/o proyectos de inversión, destinados a la rehabilitación, recuperación y restauración ecológica, protección y conservación del ecosistema con que cuenta el Sistema Cenagoso de la Zapotosa y la ciénaga de Mallorquín, así como la recuperación paisajística de su entorno, la conservación de la flora y la fauna del ecosistema.

Artículo 3º. Se autoriza al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para que en virtud del artículo 4º de la Ley 2068 del 2020, modificatorio del artículo 23 de la Ley 300 de 1996, declare al Sistema Cenagoso de Zapotosa y la ciénaga de Mallorquín, como atractivo turístico de utilidad pública e interés social, además lo incluya en el inventario turístico del país e impulse dentro de sus programas de desarrollo e infraestructura de ecoturismo, agroturismo y acuaturismo, los proyectos de inversión que permitan e incentiven el desarrollo turístico y comercial sostenible del Sistema Cenagoso de Zapotosa y la ciénaga de Mallorquín, así mismo, dentro del marco de sus competencias, incluir planes, programas y/o proyectos, que puedan aportar al fortalecimiento de los aspectos ambientales, ecológicos y pesqueros del Sistema Cenagoso de la Zapotosa y la ciénaga de Mallorquín.

En todo caso, los proyectos de desarrollo turístico planteados en el presente artículo se limitarán a las actividades de ecoturismo y de contemplación, observación y conservación y se regirán bajo los lineamientos y directrices emanadas por la Convención Ramsar, la Política

Nacional para Humedales Interiores de Colombia y demás disposiciones que emitan las autoridades ambientales.

Parágrafo 1°. Para el desarrollo de las diferentes actividades turísticas en el Sistema Cenagoso de Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín, se crearán y fortalecerán organizaciones de turismo comunitario presentes en la región, a través del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, teniendo como referencia los lineamientos de política para el desarrollo del turismo comunitario en Colombia.

Artículo 4°. Se autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y en particular a la autoridad nacional de acuicultura y pesca Aunap para que promueva y ejecute planes, programas y/o proyectos de inversión que desarrollen la actividad pesquera y acuícola de una manera sostenible y sustentable, como también para que se planifique, investigue y fomente una mayor productividad y mejor aprovechamiento de todos los recursos pesqueros de estos cuerpos acuíferos, que a su vez permita la organización de esta actividad garantizando el mantenimiento de los recursos pesqueros de la ciénaga, el área máxima de ordenación pesquera, los métodos de pesca permitidas y prohibidas y las especies que no deben ser capturadas.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural garantizará en el proceso de concertación de los planes, programas y/o proyectos con enfoque de género que beneficien y desarrollen la actividad pesquera del Sistema Cenagoso de Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín, la participación de la población pesquera que de manera individual u organizada en asociaciones y/o cooperativas realizan esta actividad en la zona de influencia de la ciénaga de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín.

En ningún caso se permitirán actividades ecoturísticas de extracción de peces. El plan de manejo para regular esta actividad deberá tener en cuenta las normas que emita el Instituto Colombiano Agropecuario o quien haga sus veces y las disposiciones internacionales que rijan la protección de los humedales de categoría Ramsar, en particular el Código de Conducta de la Pesca Responsable de la FAO.

Artículo 5°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de sus competencias, realizarán las acciones necesarias para apoyar, capacitar, brindar asesoría y acompañamiento a la población y autoridades que promuevan y desarrollen programas ambientales sustentables con enfoque de género, turísticos y, ecológicos y pesqueros dentro de la zona de influencia de la ciénaga de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín.

Parágrafo 1°. Para la elaboración de los programas ambientales sustentables, que fomenten el progreso del pescador artesanal, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), hará una caracterización con indicadores

socioeconómicos, de las comunidades pesqueras artesanales con enfoque de género.

Parágrafo 2°. Se fomentará el desarrollo de proyectos turísticos, ecoturísticos, ambientales sustentables, ecológicos y pesqueros dentro del Sistema Cenagoso de Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín, que concilie el principio de sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos, con la producción económica y social, atendiendo los criterios de buen vivir, soberanía alimentaria, agroecología y las políticas en materia productiva.

Artículo 6°. Para contribuir al fomento del desarrollo de los proyectos ambientales, turísticos, ecoturísticos, ecológicos y pesqueros dentro del Sistema Cenagoso de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín, se autoriza al Gobierno nacional para que en desarrollo de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiaridad con el departamento del Cesar y los municipios de Chimichagua, Chiriguaná, Curumaní, Tamalameque (Cesar) y El Banco (Magdalena), con el departamento del Atlántico y el Distrito de Barranquilla, de conformidad con sus funciones constitucionales y legales incorporen dentro sus presupuestos las apropiaciones y recursos necesarios para fomentar el desarrollo de proyectos turísticos, ecoturísticos, ambientales sustentables, ecológicos y pesqueros dentro del Sistema Cenagoso de Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín.

Parágrafo 1°. A partir de la sanción de la presente ley y conforme a lo establecido en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política, las competencias establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios, Decreto número 111 de 1996 y la Ley 819 de 2003, el Gobierno nacional, las autoridades ambientales y los gobiernos territoriales quedan autorizados para impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las apropiaciones necesarias con el propósito de posibilitar el desarrollo y la ejecución de los programas de desarrollo ambiental, turístico, ecológico y pesquero para los propósitos de la presente ley.

Parágrafo 2°. Las autorizaciones otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán de conformidad con lo establecido en el presente artículo, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto. En segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 7°. *Capacidad de carga.* El Gobierno nacional en coordinación con las Autoridades Ambientales competentes según su jurisdicción, generarán estudios de capacidad de carga del Sistema Cenagoso de la Zapatosa y de la ciénaga de Mallorquín, de las principales actividades productivas con el fin de garantizar la conservación de este sistema.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional garantizará la divulgación del estudio relacionado en el presente artículo con las entidades y comunidades asentadas en la zona de influencia del Sistema Cenagoso de la Zapatosa y de la ciénaga de Mallorquín.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, en conjunto con las autoridades ambientales según su jurisdicción, realizará un monitoreo anual del comportamiento de la capacidad de carga establecida en el estudio referido en el presente artículo.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.

IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES

A continuación, se presenta el pliego de modificaciones al texto aprobado por la plenaria del Senado de la República, que acoge en su totalidad el concepto del Ministerio de Hacienda en el sentido de cambiar la orden por la autorización en el artículo 3° parágrafo 1°, artículo 5° y 7°.

TEXTO APROBADO POR PLENARIA DE SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DE CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
Artículo 1°. Declárese zona de interés ambiental, turístico, ecológico y pesquero el Sistema Cenagoso de la Zapatosa, ubicado entre los municipios de El Banco (Magdalena), Chimichagua, Tamalameque, Curumaní y Chiriguana, los cuatro últimos pertenecientes al departamento del Cesar, y la ciénaga de Mallorquín ubicada en el Distrito de Barranquilla, Atlántico.	Artículo 1°. Declárese zona de interés ambiental, turístico, ecológico y pesquero el Sistema Cenagoso de la Zapatosa, ubicado entre los municipios de El Banco (Magdalena), Chimichagua, Tamalameque, Curumaní y Chiriguana, los cuatro últimos pertenecientes al departamento del Cesar, y la ciénaga de Mallorquín ubicada en el Distrito de Barranquilla, Atlántico.	Sin cambios
Artículo 2°. Se autoriza al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Autoridad Ambiental competente según su jurisdicción para que incorpore y destine los recursos necesarios para el desarrollo de programas, planes y/o proyectos de inversión, destinados a la rehabilitación, recuperación y restauración ecológica, protección y conservación del ecosistema con que cuenta el Sistema Cenagoso de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín, así como la recuperación paisajística de su entorno, la conservación de la flora y la fauna del ecosistema.	Artículo 2°. Se autoriza al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Autoridad Ambiental competente según su jurisdicción para que incorpore y destine los recursos necesarios para el desarrollo de programas, planes y/o proyectos de inversión, destinados a la rehabilitación, recuperación y restauración ecológica, protección y conservación del ecosistema con que cuenta el Sistema Cenagoso de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín, así como la recuperación paisajística de su entorno, la conservación de la flora y la fauna del ecosistema.	Sin cambios
Artículo 3°. Se autoriza al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para que en virtud del artículo 4° de la Ley 2068 del 2020, modificadorio del artículo 23 de la Ley 300 de 1996, declare al Sistema Cenagoso de Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín, como atractivo turístico de utilidad pública e interés social, además lo incluya en el inventario turístico del país e impulse dentro de sus programas de desarrollo e infraestructura de ecoturismo, agroturismo y acuaturismo, los proyectos de inversión que permitan e incentiven el desarrollo turístico y comercial sostenible del Sistema Cenagoso de Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín, así mismo, dentro del marco de sus competencias, incluir planes, programas y/o proyectos, que puedan aportar al fortalecimiento de los aspectos ambientales, ecológicos y pesqueros del Sistema Cenagoso de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín. En todo caso, los proyectos de desarrollo turístico planteados en el presente artículo se limitarán a las actividades de ecoturismo y de contemplación, observación y conservación y se regirán bajo	Artículo 3°. Se autoriza al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para que en virtud del artículo 4 de la ley 2068 del 2020, modificadorio del artículo 23 de la Ley 300 de 1996, declare al Sistema Cenagoso de Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín, como atractivo turístico de utilidad pública e interés social, además lo incluya en el inventario turístico del país e impulse dentro de sus programas de desarrollo e infraestructura de ecoturismo, agroturismo y acuaturismo, los proyectos de inversión que permitan e incentiven el desarrollo turístico y comercial sostenible del Sistema Cenagoso de Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín, así mismo, dentro del marco de sus competencias, incluir planes, programas y/o proyectos, que puedan aportar al fortalecimiento de los aspectos ambientales, ecológicos y pesqueros del Sistema Cenagoso de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín. En todo caso, los proyectos de desarrollo turístico planteados en el presente artículo se limitarán a las actividades de ecoturismo y de contemplación, observación y conservación y se regirán bajo	

TEXTO APROBADO POR PLENARIA DE SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DE CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
<p>los lineamientos y directrices emanadas por la Convención Ramsar, la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia y demás disposiciones que emitan las autoridades ambientales.</p> <p>Parágrafo 1°. Para el desarrollo de las diferentes actividades turísticas en el Sistema Cenagoso de Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín, se crearán y fortalecerán organizaciones de turismo comunitario presentes en la región, a través del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, teniendo como referencia los lineamientos de política para el desarrollo del turismo comunitario en Colombia.</p>	<p>los lineamientos y directrices emanadas por la Convención Ramsar, la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia y demás disposiciones que emitan las autoridades ambientales.</p> <p>Parágrafo 1°. Para el desarrollo de las diferentes actividades turísticas en el Sistema Cenagoso de Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín, <u>autorícese la creación y fortalecimiento de se crearán y fortalecerán</u> organizaciones de turismo comunitario presentes en la región, a través del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, teniendo como referencia los lineamientos de política para el desarrollo del turismo comunitario en Colombia.</p>	<p>Se reemplaza la palabra crearán por autorícese, acogiendo el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda en cuanto a los gastos generados por el proyecto e informa que “podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía y previa selección, de acuerdo a lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto número 111 de 1996?”.</p>
<p>Artículo 4°. Se autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que promueva y ejecute planes, programas y/o proyectos de inversión que desarrollen la actividad pesquera y acuícola de una manera sostenible y sustentable, que a su vez permita la organización de esta actividad garantizando el mantenimiento de los recursos pesqueros de la ciénaga, el área máxima de ordenación pesquera, los métodos de pesca permitidas y prohibidas y las especies que no deben ser capturadas.</p> <p>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural garantizará en el proceso de concertación de los planes, programas y/o proyectos con enfoque de género qué: beneficien y desarrollen la actividad pesquera del Sistema Cenagoso de Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín, la participación de la población pesquera que de manera individual u organizada en asociaciones y/o cooperativas realizan esta actividad en la zona de influencia de la ciénaga de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín.</p> <p>En ningún caso se permitirán actividades ecoturísticas de extracción de peces. El plan de manejo para regular esta actividad deberá tener en cuenta las normas que emita el instituto Colombiano Agropecuario o quien haga sus veces y las disposiciones internacionales que rijan la protección de los humedales de categoría Ramsar, en particular el Código de Conducta de la Pesca Responsable de la FAO.</p>	<p>Artículo 4°. Se autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural <u>y en particular a la autoridad nacional de acuicultura y pesca Aunap</u> para que promueva y ejecute planes, programas y/o proyectos de inversión que desarrollen la actividad pesquera y acuícola de una manera sostenible y sustentable, <u>como también para que se planifique, investigue y fomente una mayor productividad y mejor aprovechamiento de todos los recursos pesqueros de estos cuerpos acuíferos.</u> que a su vez permita la organización de esta actividad garantizando el mantenimiento de los recursos pesqueros de la ciénaga, el área máxima de ordenación pesquera, los métodos de pesca permitidas y prohibidas y las especies que no deben ser capturadas.</p> <p>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural garantizará en el proceso de concertación de los planes, programas y/o proyectos con enfoque de género qué: beneficien y desarrollen la actividad pesquera del Sistema Cenagoso de Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín, la participación de la población pesquera que de manera individual u organizada en asociaciones y/o cooperativas realizan esta actividad en la zona de influencia de la ciénaga de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín.</p> <p>En ningún caso se permitirán actividades ecoturísticas de extracción de peces. El plan de manejo para regular esta actividad deberá tener en cuenta las normas que emita el Instituto Colombiano Agropecuario o quien haga sus veces y las disposiciones internacionales que rijan la protección de los humedales de categoría Ramsar, en particular el Código de Conducta de la Pesca Responsable de la FAO.</p>	<p>También se autoriza a la autoridad nacional de acuicultura y pesca Aunap para promover y ejecutar los planes, programas y los proyectos pertinentes.</p> <p>Igualmente se propone que se planifique, investigue y fomente una mayor productividad y mejor aprovechamiento de todos los recursos pesqueros de estos cuerpos acuíferos.</p>
<p>Artículo 5°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de sus competencias, realizarán las acciones necesarias para</p>	<p>Artículo 5°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de sus competencias, <u>podrán</u> realizarán las acciones necesas-</p>	<p>Se faculta a estos ministerios mediante la palabra podrán.</p>

TEXTO APROBADO POR PLENARIA DE SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DE CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
<p>apoyar, capacitar, brindar asesoría y acompañamiento a la población y autoridades que promuevan y desarrollen programas ambientales sustentables con enfoque de género, turísticos y, ecológicos y pesqueros dentro de la zona de influencia de la ciénaga de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín.</p> <p>Parágrafo 1°. Para la elaboración de los programas ambientales sustentables, que fomenten el progreso del pescador artesanal, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), hará una caracterización con indicadores socioeconómicos, de las comunidades pesqueras artesanales con enfoque de género.</p> <p>Parágrafo 2°. Se fomentará el desarrollo de proyectos turísticos, ecoturísticos, ambientales sustentables, ecológicos y pesqueros dentro del Sistema Cenagoso de Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín, que concilie el principio de sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos, con la producción económica y social, atendiendo los criterios de buen vivir, soberanía alimentaria, agroecología y las políticas en materia productiva.</p>	<p>rias para apoyar, capacitar, brindar asesoría y acompañamiento a la población y autoridades que promuevan y desarrollen programas ambientales sustentables con enfoque de género, turísticos y, ecológicos y pesqueros dentro de la zona de influencia de la ciénaga de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín.</p> <p>Parágrafo 1°. Para la elaboración de los programas ambientales sustentables, que fomenten el progreso del pescador artesanal, <u>se autoriza al</u> el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), <u>para realizar</u> hará una caracterización con indicadores socioeconómicos, de las comunidades pesqueras artesanales con enfoque de género.</p> <p>Parágrafo 2°. Se fomentará el desarrollo de proyectos turísticos, ecoturísticos, ambientales sustentables, ecológicos y pesqueros dentro del Sistema Cenagoso de Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín, que concilie el principio de sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos, con la producción económica y social, atendiendo los criterios de buen vivir, soberanía alimentaria, agroecología y las políticas en materia productiva.</p>	<p>Se autoriza al DANE para realizar la caracterización de que trata el parágrafo.</p>
<p>Artículo 6°. Para contribuir al fomento del desarrollo de los proyectos ambientales, turísticos, ecoturísticos, ecológicos y pesqueros dentro del Sistema Cenagoso de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín, se autoriza al Gobierno nacional para que en desarrollo de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiaridad con el departamento del Cesar y los municipios de Chimichagua, Chiriguana, Curumaní, Tamalameque (Cesar) y El Banco (Magdalena), con el departamento del Atlántico y el Distrito de Barranquilla, de conformidad con sus funciones constitucionales y legales incorporen dentro sus presupuestos las apropiaciones y recursos necesarios para fomentar el desarrollo de proyectos turísticos, ecoturísticos, ambientales sustentables, ecológicos y pesqueros dentro del Sistema Cenagoso de Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín.</p> <p>Parágrafo 1°. A partir de la sanción de la presente ley y conforme a lo establecido en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política, las competencias establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios, Decreto número 111 de 1996 y la Ley 819 de 2003, el Gobierno nacional, las autoridades ambientales y los gobiernos territoriales quedan autorizados para impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las apropiaciones necesarias con el propósito de posibilitar el desarrollo y la ejecución de los pro-</p>	<p>Artículo 6°. Para contribuir al fomento del desarrollo de los proyectos ambientales, turísticos, ecoturísticos, ecológicos y pesqueros dentro del Sistema Cenagoso de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín, se autoriza al Gobierno nacional para que en desarrollo de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiaridad con el departamento del Cesar y los municipios de Chimichagua, Chiriguana, Curumaní, Tamalameque (Cesar) y El Banco (Magdalena), con el departamento del Atlántico y el Distrito de Barranquilla, de conformidad con sus funciones constitucionales y legales incorporen dentro sus presupuestos las apropiaciones y recursos necesarios para fomentar el desarrollo de proyectos turísticos, ecoturísticos, ambientales sustentables, ecológicos y pesqueros dentro del Sistema Cenagoso de Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín.</p> <p>Parágrafo 1°. A partir de la sanción de la presente ley y conforme a lo establecido en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política, las competencias establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios, Decreto número 111 de 1996 y la Ley 819 de 2003, el Gobierno nacional, las autoridades ambientales y los gobiernos territoriales quedan autorizados para impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las apropiaciones necesarias con el propósito de posibilitar el desarrollo y la ejecución de los pro-</p>	<p>Sin cambios.</p>

TEXTO APROBADO POR PLENARIA DE SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DE CÁMARA	JUSTIFICACIÓN
gramas de desarrollo ambiental, turístico, ecológico y pesquero para los propósitos de la presente ley. Parágrafo 2°. Las autorizaciones otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán de conformidad con lo establecido en el presente artículo, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto. En segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.	gramas de desarrollo ambiental, turístico, ecológico y pesquero para los propósitos de la presente ley. Parágrafo 2°. Las autorizaciones otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán de conformidad con lo establecido en el presente artículo, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto. En segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.	
Artículo 7°. <i>Capacidad de carga.</i> El Gobierno nacional en coordinación con las Autoridades Ambientales competentes según su jurisdicción, generarán estudios de capacidad de carga del Sistema Cenagoso de la Zapatosa y de la ciénaga de Mallorquín, de las principales actividades productivas con el fin de garantizar la conservación de este sistema. Parágrafo 1°. El Gobierno nacional garantizará la divulgación del estudio relacionado en el presente artículo con las entidades y comunidades asentadas en la zona de influencia del Sistema Cenagoso de la Zapatosa y de la ciénaga de Mallorquín. Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, en conjunto con las autoridades ambientales según su jurisdicción, realizará un monitoreo anual del comportamiento de la capacidad de carga establecida en el estudio referido en el presente artículo.	Artículo 7°. <i>Capacidad de carga.</i> <u>Autorícese al</u> El Gobierno nacional <u>para que</u> , en coordinación con las Autoridades Ambientales competentes según su jurisdicción, <u>realicen</u> generarán estudios de capacidad de carga del Sistema Cenagoso de la Zapatosa y de la ciénaga de Mallorquín, de las principales actividades productivas con el fin de garantizar la conservación de este sistema. Parágrafo 1°. <u>Autorícese al</u> El Gobierno nacional <u>para realizar</u> garantizará la divulgación del estudio relacionado en el presente artículo con las entidades y comunidades asentadas en la zona de influencia del Sistema Cenagoso de la Zapatosa y de la ciénaga de Mallorquín. Parágrafo 2°. <u>Autorícese al</u> El Gobierno nacional, en conjunto con las autoridades ambientales según su jurisdicción, <u>para</u> realizará un monitoreo anual del comportamiento de la capacidad de carga establecida en el estudio referido en el presente artículo.	Se autoriza al Gobierno nacional para realizar los estudios de que trata el artículo. Se autoriza al Gobierno nacional para realizar la divulgación del estudio de qué trata este parágrafo. Se autoriza al Gobierno nacional para realizar el monitoreo del qué trata este parágrafo.
Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.	Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.	Sin cambios.

X. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 423 DE 2023 CÁMARA, 124 DE 2022 SENADO

por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del Sistema Cenagoso de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín en los departamentos del Cesar, el Magdalena y el Atlántico, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese zona de interés ambiental, turístico, ecológico y pesquero el Sistema Cenagoso de la Zapatosa, ubicado entre los municipios de El Banco (Magdalena), Chimichagua, Tamalameque, Curumaní y Chiriguaná, los cuatro últimos pertenecientes al Departamento del Cesar, y la ciénaga de Mallorquín ubicada en el Distrito de Barranquilla, Atlántico.

Artículo 2°. Se autoriza al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Autoridad Ambiental competente según su jurisdicción para que incorpore y destine los recursos necesarios para el desarrollo de programas, planes y/o proyectos de inversión, destinados a la rehabilitación, recuperación y restauración ecológica, protección y conservación del ecosistema con que cuenta el Sistema Cenagoso de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín, así como la recuperación paisajística de su entorno, la conservación de la flora y la fauna del ecosistema.

Artículo 3°. Se autoriza al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para que en virtud del artículo 4° de la Ley 2068 del 2020, modificatorio del artículo 23 de la Ley 300 de 1996, declare al Sistema Cenagoso de Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín, como atractivo turístico de utilidad pública e interés social, además lo incluya en el inventario turístico del país e impulse dentro de sus programas de desarrollo e infraestructura de ecoturismo, agroturismo y acuaturismo, los proyectos de inversión que permitan e incentiven el desarrollo turístico y comercial

sostenible del Sistema Cenagoso de Zapatos y la ciénaga de Mallorquín, así mismo, dentro del marco de sus competencias, incluir planes, programas y/o proyectos, que puedan aportar al fortalecimiento de los aspectos ambientales, ecológicos y pesqueros del Sistema Cenagoso de la Zapatos y la ciénaga de Mallorquín.

En todo caso, los proyectos de desarrollo turístico planteados en el presente artículo se limitarán a las actividades de ecoturismo y de contemplación, observación y conservación y se regirán bajo los lineamientos y directrices emanadas por la Convención Ramsar, la Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia y demás disposiciones que emitan las autoridades ambientales

Parágrafo. Para el desarrollo de las diferentes actividades turísticas en el Sistema Cenagoso de Zapatos y la ciénaga de Mallorquín, autorícese la creación y fortalecimiento de organizaciones de turismo comunitario presentes en la región, a través del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, teniendo como referencia los lineamientos de política para el desarrollo del turismo comunitario en Colombia.

Artículo 4°. Se autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y en particular a la autoridad nacional de acuicultura y pesca Aunap, para que promueva y ejecute planes, programas y/o proyectos de inversión que desarrollen la actividad pesquera y acuícola de una manera sostenible y sustentable, como también para que se planifique, investigue y fomente una mayor productividad y mejor aprovechamiento de todos los recursos pesqueros de estos cuerpos acuíferos, que a su vez permita la organización de esta actividad garantizando el mantenimiento de los recursos pesqueros de la ciénaga, el área máxima de ordenación pesquera, los métodos de pesca permitidos y prohibidos y las especies que no deben ser capturadas.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural garantizará en el proceso de concertación de los planes, programas y/o proyectos con enfoque de género que beneficien y desarrollen la actividad pesquera del Sistema Cenagoso de Zapatos y la ciénaga de Mallorquín, la participación de la población pesquera que de manera individual u organizada en asociaciones y/o cooperativas realizan esta actividad en la zona de influencia de la ciénaga de la Zapatos y la ciénaga de Mallorquín.

En ningún caso se permitirán actividades ecoturísticas de extracción de peces. El plan de manejo para regular esta actividad deberá tener en cuenta las normas que emita el instituto Colombiano Agropecuario o quien haga sus veces y las disposiciones internacionales que rijan la protección de los humedales de categoría Ramsar, en particular el Código de Conducta de la Pesca Responsable de la FAO.

Artículo 5°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y

Desarrollo Rural, en el marco de sus competencias, podrán realizar las acciones necesarias para apoyar, capacitar, brindar asesoría y acompañamiento a la población y autoridades que promuevan y desarrollen programas ambientales sustentables con enfoque de género, turísticos y, ecológicos y pesqueros dentro de la zona de influencia de la ciénaga de la Zapatos y la ciénaga de Mallorquín.

Parágrafo 1°. Para la elaboración de los programas ambientales sustentables, que fomenten el progreso del pescador artesanal, se autoriza al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para realizar una caracterización con indicadores socioeconómicos, de las comunidades pesqueras artesanales con enfoque de género.

Parágrafo 2°. Se fomentará el desarrollo de proyectos turísticos, ecoturísticos, ambientales sustentables, ecológicos y pesqueros dentro del Sistema Cenagoso de Zapatos y la ciénaga de Mallorquín, que concilie el principio de sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos, con la producción económica y social, atendiendo los criterios de buen vivir, soberanía alimentaria, agroecología y las políticas en materia productiva.

Artículo 6°. Para contribuir al fomento del desarrollo de los proyectos ambientales, turísticos, ecoturísticos, ecológicos y pesqueros dentro del Sistema Cenagoso de la Zapatos y la ciénaga de Mallorquín, se autoriza al Gobierno nacional para que en desarrollo de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiaridad con el departamento del Cesar y los municipios de Chimichagua, Chiriguaná, Curumaní, Tamalameque (Cesar) y El Banco (Magdalena), con el departamento del Atlántico y el Distrito de Barranquilla, de conformidad con sus funciones constitucionales y legales incorporen dentro sus presupuestos las apropiaciones y recursos necesarios para fomentar el desarrollo de proyectos turísticos, ecoturísticos, ambientales sustentables, ecológicos y pesqueros dentro del Sistema Cenagoso de Zapatos y la ciénaga de Mallorquín.

Parágrafo 1°. A partir de la sanción de la presente ley y conforme a lo establecido en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política, las competencias establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios, Decreto número 111 de 1996 y la Ley 819 de 2003, el Gobierno nacional, las autoridades ambientales y los gobiernos territoriales quedan autorizados para impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las apropiaciones necesarias con el propósito de posibilitar el desarrollo y la ejecución de los programas de desarrollo ambiental, turístico, ecológico y pesquero para los propósitos de la presente ley.

Parágrafo 2°. Las autorizaciones otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán de conformidad con lo establecido en el presente artículo, en primer lugar, reasignando los

recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto. En segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 7º. Capacidad de carga. Autorícese al Gobierno nacional para que, en coordinación con las Autoridades Ambientales competentes según su jurisdicción, realicen estudios de capacidad de carga del Sistema Cenagoso de la Zapatosa y de la ciénaga de Mallorquín, de las principales actividades productivas con el fin de garantizar la conservación de este sistema.

Parágrafo 1º. Autorícese al Gobierno nacional para realizar la divulgación del estudio relacionado en el presente artículo con las entidades y comunidades asentadas en la zona de influencia del Sistema Cenagoso de la Zapatosa y de la ciénaga de Mallorquín.

Parágrafo 2º. Autorícese al Gobierno nacional, en conjunto con las autoridades ambientales según su jurisdicción, para realizar un monitoreo anual del comportamiento de la capacidad de carga establecida en el estudio referido en el presente artículo.

Artículo 8º. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.

XI. PROPOSICIÓN

Con base en las consideraciones presentadas, solicito atentamente a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar **primer debate** al **Proyecto de Ley número 423 de 2023 Cámara, 124 de 2022 Senado, por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del Sistema Cenagoso de la Zapatosa y la ciénaga de Mallorquín en los departamentos del Cesar, el Magdalena y el Atlántico, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones**, el cual se presenta sin modificaciones.

De los Honorables Representantes,



SANDRA MILENA RAMIREZ CAVIEDES
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, PROYECTO DE LEY NÚMERO 399 DE 2023 CÁMARA, 204 DE 2022 SENADO

por el cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C.,</p> <p>Doctor JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA Secretario General de la Cámara de Representantes Cámara de Representantes Carrera 7º No 8-68 Bogotá D.C.</p> <p>ASUNTO: Concepto institucional, Proyecto de ley 399 de 2023 (C)-204/22 (S) <i>"Por el cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones"</i>. Radicados 20231301749021, 202311401096071, 202311400199333, 202342301922422.</p> <p>Respetado doctor Lacouture,</p> <p>Con relación al radicado del asunto, frente a la solicitud de comunicar las consideraciones pertinentes respecto al Proyecto de Ley 399 de 2023 (C)-204/22 (S) <i>"Por el cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones"</i>, este Ministerio en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2º del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3º del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinentes realizar otras autoridades para las cuales este tema resulta sensible, a continuación se formulan las siguientes observaciones de CONVENIENCIA, conforme a la siguiente argumentación:</p> <p>1. FICHA TÉCNICA, TRÁMITE Y CONTENIDO DEL PROYECTO</p> <p>El Proyecto de Ley en mención fue presentado el 28 de septiembre de 2022 por las congresistas Andrea Padilla y Angélica Lozano de la Alianza Verde, Carolina Arbeláez de Cambio Radical, Martha Alfonso de la Coalición de la Alianza Verde-Pacto Histórico, María José Pizarro del Pacto Histórico y los congresistas Fabián Díaz, Wilmer Castellanos, Juan Camilo Londoño, Alejandro García Ríos, Cristian Avendaño, Jaime Salamanca, Duvalier Sánchez y Elkin Ospina, de la Alianza Verde y Alexander López, del Pacto Histórico, Juan Sebastián Gómez del Nuevo Liberalismo y Santiago Osorio Marín de la Coalición de la Alianza Verde-Pacto Histórico.</p>	<p>1.1. Trámite procesal</p> <p>El proyecto fue publicado en la Gaceta 1172 de 2022¹, en ese sentido se presentó ponencia favorable para primer debate² y la misma fue aprobada el 9 de noviembre de 2022³.</p> <p>Posteriormente, la ponencia para segundo debate fue publicada en la Gaceta 141 de 2023⁴, y el proyecto fue aprobado en la plenaria del Senado de la República, según consta en la Gaceta 343 de 2023⁵.</p> <p>La exposición de motivos en Cámara fue publicada en la Gaceta 1093 de 2023⁶.</p> <p>1.2. Contenido de la exposición de motivos y pliego de modificaciones en Cámara</p> <p>El texto del proyecto aprobado en segundo debate, está organizado en 12 artículos y en la exposición de motivos en Cámara se propone la inclusión, después del artículo 9, de un artículo que relaciona la educación en cuidado animal.</p> <p>El contenido y las propuestas de modificación, puede resumirse de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> Epígrafe, sin modificaciones. Su objeto, consiste en apoyar la labor que realizan las personas sin ánimo de lucro dedicadas al rescate de animales domésticos sin hogar, maltratados o abandonados; Sin modificaciones. El artículo 2, contempla las definiciones de rescate y cuidado de animales, persona cuidadora de animales domésticos rescatados, hogar de pascó, fundación de protección y bienestar animal, Registro Único de Personas Cuidadores de Animales RUPCA, <p>¹ Gaceta del Congreso 1172 de 3 de octubre de 2022, págs. 8 a 16. gaceta_1172.pdf(senado.gov.co)</p> <p>² Gaceta del Congreso 1289 de 21 de octubre de 2022, págs. 12 a 25. http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=21-10-2022&num=1289</p> <p>³ Gaceta del Congreso 1605 de 7 de diciembre de 2022, págs. 12 a 18. http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=7-12-2022&num=1605</p> <p>⁴ Gaceta del Congreso 141 de 10 de marzo de 2023, págs. 1 a 15. http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=10-3-2023&num=141</p> <p>⁵ Gaceta del Congreso 343 de 19 de abril de 2023, págs. 5 a 7. http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=19-4-2023&num=343</p> <p>⁶ Gaceta 1093 de 17 de agosto de 2023, pág. 1 y ss. gaceta_1093.pdf(senado.gov.co)</p>
--	---

<p>Adicionalmente, el proyecto legislativo en cita, <u>propone modificar la definición de hogar de paso, de la siguiente manera:</u> "Lugar o espacio físico donde se desarrollan actividades voluntarias mediante las cuales una persona natural ..."</p> <p>iv. El artículo 3° regula el Registro Único de Personas Cuidadoras de Animales - RUPCA, su conformación, responsable y elementos e información mínima. Así mismo, <u>propone modificar</u>, en el sentido de incluir la incapacidad de la persona cuidadora de animales, para que el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo sostenible, en coordinación con las entidades territoriales, gestionen el traslado de los animales a otra persona cuidadora de animales registrada.</p> <p>v. En cuanto a las estrategias de apoyo contempladas en el artículo 4° estima que, corresponderá al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, en coordinación entidades del Estado, desarrollar las estrategias de apoyo, destinadas a las personas cuidadoras.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ El numeral 4° para <u>asignar competencia al Ministerio de Salud de crear un protocolo de atención psicosocial y la herramienta de caracterización de las afectaciones psicoemocionales de las personas cuidadores y rescatistas de animales.</u> ➤ El numeral 7°, en el sentido de incluir la coordinación con las entidades competentes. ➤ El numeral 10° para cambiar créditos por subsidios de vivienda. ➤ <u>Incluir el numeral 17°. "Diseño e implementación de una estrategia de participación ciudadana en planes de desarrollo territorial dirigida a personas cuidadoras y rescatistas de animales, para incidir en la inclusión de programas y líneas de inversión para la protección y bienestar animal"</u> <p>vi. En el artículo 5°, se establecen las condiciones mínimas locativas y de bienestar animal que deben tener en cuenta las personas cuidadoras, cuya reglamentación estará a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, así como la vigilancia en el cumplimiento, en coordinación con las entidades territoriales. En este sentido, <u>Propone modificar:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ El numeral 7°, en el sentido de incluir los requisitos establecidos en el literal b del artículo 3° de la ley 1774 de 2016. ➤ El numeral 5°, en punto de incluir la adopción de protocolos de adopción de animales y una hoja de vida de estos para llevar control sobre las cuidadoras que reciben ayudas del Estado. <p>vii. Con relación a las fuentes de financiación, el artículo 6°, establece los recursos que destinen las autoridades territoriales con el apoyo del nivel nacional. Adicionalmente, el artículo 7° propone una modificación de Código de Policía, en el sentido de destinar unas multas para la atención directa de los animales. Sin modificaciones.</p> <p>viii. El artículo 7° modifica el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, en el sentido de que las multas</p>	<p>recaudadas por las contravenciones del Título XVII, serán destinadas exclusivamente a la atención directa de animales, de preferencia esterilización y servicios veterinarios, apoyo de personas cuidadoras de animales, hogares de paso y fundaciones de protección animal. En este sentido, <u>Propone modificar:</u> corregir el número del título de la Ley 1801 porque quedó errada y cambiarlo por el TÍTULO XIII "DE LA RELACION CON LOS ANIMALES..."</p> <p>ix. El artículo 9° contempla el servicio social en beneficio de la labor de las personas cuidadoras, a cargo de estudiantes de educación media.</p> <p>x. Adicionar el artículo 10° sobre educación en bienestar animal, en el marco de la Política Nacional de educación Ambiental, la cual estará a cargo de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Educación Nacional, que brindaran estrategias de proyectos Ambientales PRAES y Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental PROCEDAS y Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental CIDEAS para el reconocimiento e integración en el cuidado y la protección animal.</p> <p>xi. Corrige la numeración de los artículos siguientes.</p> <p>2. CONSIDERACIONES</p> <p>2.1. Antecedentes</p> <p>Este Ministerio se ha pronunciado en varias ocasiones acerca del concepto de bienestar animal, a través de las siguientes consideraciones al proyecto de Ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Concepto sobre el PL 315/20 (C) "por el cual se regulan las condiciones de bienestar animal en la reproducción, cría y comercialización de animales de compañía en el territorio colombiano", con radicado de respuesta Minsalud 202111401058041. - Concepto sobre el PL 354/22 (S) – 315/20 (C) "por [la] cual se regulan las condiciones de bienestar animal en la reproducción, cría y comercialización de animales de compañía en el territorio colombiano", con radicado de respuesta Minsalud 202211401149011. - Concepto sobre el PL 182 de 2022 (C), "Por medio de la cual se establece la Ley de Animales de Compañía", concepto 202211402121611. - Concepto sobre PL 262 de 2022 (S) "Por la cual se crea el programa nacional de esterilización quirúrgica de gatos y perros como medida de salud pública y protección animal y ambiental, y se dictan otras disposiciones" con radicado de respuesta No. 202311400769801.
<p>De igual manera, se dio respuesta a citación al Debate de Control Político - CQU-CS-CV19-1094-2022 – Proposición 002 de 2022, con radicado de respuesta Minsalud 202221301884491.</p> <p>2.2. Elementos de contexto</p> <p>Los elementos de contexto se han contemplado de la siguiente manera:</p> <p>"(...) El concepto animal está asociado con la expresión <i>ánima</i> como constructo para diferenciarlo de los vegetales y de aquellos inertes, tomando en cuenta la taxonomía que se atribuye al pensador de Estagira, Aristóteles, quien dividió los seres vivos en los reinos animal y vegetal". En la clasificación del reino animal se incluyen una buena cantidad de seres vivos caracterizados por "su habilidad de locomoción, rasgos conductuales que involucran el reconocimiento del alimento o del peligro potencial, y la multicelularidad". Dentro de estos animales, ese mismo autor encontró en el hombre los atributos diferenciadores de la palabra y la razón¹⁰. Si bien se trata de una clasificación que genera amplias discusiones, constituye un punto de partida para el presente análisis precisamente por la tensión que hoy en día suscita.</p> <p>Actualmente, uno de los debates más enconados tiene que ver con el reconocimiento como sujetos de derecho y no sólo simples objetos¹¹, reflexión que se ha extendido a la naturaleza o a ecosistemas específicos como fue el caso del Río Arato¹². Sin duda que se trata de un punto controversial en el que se comprometen principios y valores en tensión (libertad de empresa) y una tradición en la que el animal es un objeto animado (de allí se deriva el término animal¹³) que no es sensible en términos humanos ni tampoco racional (tomando en cuenta la diferencia aristotélica) y que puede ser explotado e instrumentalizado a voluntad del hombre o mujer."</p> <p>La historia de la humanidad ha reforzado el criterio anterior y se ha afinado en el mismo, lo cual no significa que sea inmodificable. Pensadores como Peter Singer, han desarrollado una serie de cambios paradigmáticos en esa relación entre hombre y animal que incorporan nuevos enigmas por los cuales ahora transita el derecho. Al respecto, ha señalado que:</p> <p>"[...] habiendo aceptado el principio de igualdad como base moral sólida para las relaciones</p>	<p>con otros miembros de nuestra propia especie, igualmente nos comprometemos a aceptarlo como base moral para las relaciones con los que no pertenecen a nuestra propia especie: los animales no humanos."¹⁴</p> <p>Martha Nussbaum y Cass Sunstein, por su parte, sostienen, a través de la teoría del "enfoque de las capacidades", que los animales no humanos son "personas en sentido amplio" y, en consecuencia, tienen derechos¹⁵. El ilustre tratadista argentino, Eugenio Zaffaroni, declara, explícitamente, que a nivel legal y jurisprudencial se abren nuevos caminos, de repercusiones aún desconocidas, en torno al reconocimiento de los derechos de la naturaleza y, entre ellos, de los animales¹⁶. A su turno, Jorge Reichman, mediante el concepto de cuasi-persona, concluye que "tratar a los animales superiores como los grandes simios o los cetáceos como cuasipersonas (en sentido moral) y reconocerlos como personas en sentido jurídico, impulsando los cambios políticos y legales necesarios para ello"¹⁷.</p> <p>En efecto, y teniendo en cuenta las últimas regulaciones en la materia, no puede perderse de vista la actual tendencia mundial¹⁸ a fortalecer el respeto y protección a los animales e inclusive a las plantas y a convertirlos en sujetos de derechos y, en general, evitarles sufrimientos, como una extensión de la protección de la vida en su sentido amplio¹⁹. En ese orden de ideas, las discusiones abordan además aspectos como la clase de animales que se protegen, como, por ejemplo, aquellos conocidos con el término de mascotas, que han sido una compañía de los humanos antaño, generalmente asociados con la revolución neolítica, en desmedro de los que están más distanciados de los hombres y mujeres, como es el caso de los insectos, respecto de los cuales las afinidades son mucho menores e incluso, se plantean antagonismos.</p> <p>Ahora bien, este tema está ligado a una visión de preservación ambiental y de cautela y, como es bien conocido, en nuestra Constitución Política se acogió un sistema normativo ecologista, por medio del cual se busca atenuar la tendencia inercial hacia la autodestrucción, lo cual, necesariamente contempla las especies animales.</p> <p>En sintonía con lo anterior, se han venido construyendo herramientas necesarias para que el Estado, en sus</p>

⁷ Aristóteles, *Obra biológica (De Partibus Animalium, Motu Animalium, De Inessu Animalium)*, Luarna, Madrid, 2010.

⁸ Rosa María Núñez-García & Juan Meraz-Hernando, *Un vistazo al Reino Animalia desde la perspectiva estructural filogenética*, *Revista Ciencia y Mar*, Oaxaca México, 2009, XIII (37): 57-68.

⁹ Aristóteles, *Política*, ed. Gredos, Madrid, 1988, págs. 51.

¹⁰ *ib.*, pág. 435.

¹¹ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-041 de 1° de febrero de 2017, MMPP Gabriel Mendoza Martelo & Jorge Iván Palacio Palacio.

¹² **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. T-622 de 10 de noviembre de 2017, MP Jorge Iván Palacio Palacio.

¹³ Según la RAE: "Ser orgánico que vive, siente y se mueve por propio impulso". www.rae.es.

¹⁴ Peter Singer, *Ética práctica*, segunda edición, Cambridge university press, Melbourne, 1995, pág. 69.

¹⁵ Cass R. Sunstein & Martha C. Nussbaum, *Animal rights, current debates and New directions*, Oxford University press, 2004.

¹⁶ Eugenio Zaffaroni, "La Pachamama y el humano", en Alberto. Acosta & Esperanza Martínez, *La Naturaleza con derechos, de la filosofía a la política*, Quito: Abya Yala, 2011 (25-138).

¹⁷ Jorge Riechmann, "sobre la complejidad del concepto de persona", en Iván Darío Ávila Gaitán (comp.), op. cit., pág. 193.

¹⁸ Al respecto, cfr. Iván Darío Ávila Gaitán (comp.), *La cuestión animal (ista)*, ediciones desde abajo, Bogotá, D.C., 2016. Puede tenerse en cuenta el texto "Carta abierta a la asamblea constituyente de las organizaciones de defensa y protección animal de la república del Ecuador", dentro del proceso de adopción del nuevo ordenamiento, http://asamblea.ezone.com.ec/index.php?option=com_content&Itemid=999999&id=8283&task=view. Se indica en dicha Carta que: "Sin embargo, más allá de la funcionalidad o categorización que los humanos destinemos a las otras especies animales, todo SER VIVO, por sí mismo y por su condición de tal, merece ser respetado, no agredido, no violentado. En este sentido, y ante la irreversibilidad de la domesticación, y el inminente contacto entre la especie humana y las especies animales no-humanas, es imprescindible que el Estado delimite jurídicamente las normas de conducta que deben seguir los ciudadanos y ciudadanas al consumir esta relación". Igualmente, cfr. Constitución del Ecuador (arts. 58 num 16, 72 y 394).

¹⁹ Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 11: El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.

diferentes niveles, y los ciudadanos, organizados o no, en el pequeño o gran entorno de sus posibilidades, desarrollen una política coherente en este trascendental tema. Destacándose disposiciones como los artículos 79 de nuestra carta política, que contempla como deber del Estado, la protección de la diversidad e integridad del ambiente y de la fauna. En este mismo sentido, el artículo 80 apela a la racionalidad en la explotación de los recursos naturales y el desarrollo sostenible, y el artículo 81, en el que se prohíbe el ingreso, uso, comercialización de armas nucleares o residuos tóxico, sin pasar por alto un principio fundamental del Estado, la proyección de las riquezas naturales de la Nación y un correlativo deber de los ciudadanos²⁰.

La Corte Constitucional ha avanzado en la sensibilización de la protección y cuidado de los animales, evaluando aspectos como la eliminación de práctica o conductas que afectan a los animales²¹, la penalización del maltrato²² o la caza deportiva. En este último caso, declaró inexecutable la norma que permitía esa actividad, para lo cual concluyó:

*"Estas normas autorizan una práctica que constituye maltrato animal sin fundamento constitucional. El deber de protección incluye a los animales silvestres, cuya caza, sin otra finalidad que la recreación, admiten las normas demandadas. El interés superior de protección del ambiente, y de la fauna como parte de este, obliga a la protección de los animales frente al padecimiento, el maltrato y la crueldad. Por consiguiente, la autorización legal de la caza deportiva, al estar orientada exclusivamente a la recreación –to cual la distingue de otros tipos de caza–, se fundamenta en una aproximación que no considera a los animales como parte del ambiente que debe ser protegido constitucionalmente, sino como recurso disponible para la realización de fines recreacionales particulares del ser humano, sin otra finalidad que su realización misma. En estas condiciones, la caza deportiva es contraria al derecho al ambiente sano y a la obligación de que la educación está orientada, entre otros fines, a la protección del ambiente (arts. 67 y 79 C.P.). Las disposiciones demandadas también vulneran las normas superiores que obligan a diferentes autoridades administrativas a defender el ambiente y la adecuada conservación y planeación del mismo (arts. 80, 277.4, 300.2 y 317 C.P.), exceden los límites constitucionales del derecho a la propiedad (art. 58 C.P.) y la libre iniciativa privada (art. 33 C.P.)."*²³

En línea con lo anterior, si bien se ha venido sensibilizando a través de la protección de los animales, tras la eliminación de la caza deportiva, estas consideraciones constitucionales no pueden dejar de lado las

²⁰ Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 95, numeral 8: Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

²¹ Es el caso de su utilización como vehículo de tracción. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-981 de 1° de diciembre de 2010, MP Gabriel Mendoza Martelo

²² CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-041 de 1° de febrero de 2017, MMPP Gabriel Mendoza Martelo & Jorge Iván Palacio Palacio.

²³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-045 de 6 de febrero de 2019, MP Antonio José Lizarazo. Considerando 6.4.

profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades.

- 4. **Formular, adoptar, coordinar la ejecución y evaluar** estrategias de promoción de la salud y la calidad de vida, y de prevención y control de enfermedades transmisibles y de las enfermedades crónicas no transmisibles. (Se resalta).

Por su parte, la reglamentación de los aspectos asociados al bienestar animal está radicada en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. De acuerdo con las funciones otorgadas por las Leyes 99 de 1993, 1774 de 2016 y 1955 de 2019 y el Decreto 1076 de 2015, dicha entidad es la máxima autoridad en fauna, flora y Biodiversidad biológica. Así, y en el marco de la protección y el bienestar animal, en cumplimiento del artículo 3 de la Ley 1774 de 2016, señala, en los literales a y b, lo siguiente:

"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 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 (...)."

En ese sentido, la misma Ley 1774 de 2016²⁴, asignó competencias en materia de bienestar y protección animal, a las autoridades ambientales en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, alcaldes e inspectores de policía y no en cabeza del sector salud, es así como en el artículo 46, de la misma Ley, contempla las siguientes responsabilidades:

"Artículo 46. Corresponde a los alcaldes, a los inspectores de policía que hagan sus veces, y en el Distrito Capital de Bogotá a los inspectores de policía, conocer de las contravenciones de que trata la presente ley. Para el cumplimiento de los fines del Estado y el objeto de la presente ley, las alcaldías e inspecciones contarán con la colaboración armónica de las siguientes entidades, quienes además pondrán a disposición los medios y/o recursos que sean necesarios en los términos previstos en la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 y en la Ley 1333 del 2009: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos de que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Parágrafo. Los dineros recaudados por conceptos de multas por la respectiva entidad territorial se destinarán

²⁴ Por medio de la cual se modifican el código civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones

situaciones o circunstancias que ciertas personas pueden desarrollar con los animales por temores, fobias, alergias, o, sencillamente, una animadversión, las cuales también deben ser consideradas en una regulación objeto de pronunciamiento.

2.3. Competencias en materia de bienestar animal

Es importante tener en cuenta que el objeto del proyecto de ley se enfoca, en generar "apoyo para las personas naturales y jurídicas sin ánimo de lucro que, con sus propios recursos y/o donaciones, se dedican a actividades de rescate y protección de animales domésticos sin hogar, abandonados o maltratados", ello establecido en el artículo 1º del Proyecto en comentario.

En lo referente a las competencias de este Ministerio, es importante aclarar que este, en virtud de lo señalado en el Decreto 780 de 2016²⁴, único reglamentario del sector salud, tiene la competencia de regular las actividades relacionadas con la investigación, prevención y control de la Zoonosis, dentro de lo que no se encuentran las actividades de esterilización en animales domésticos, por estar relacionado el control de la natalidad con la protección, el bienestar animal y la protección de un ambiente sano.

Adicionalmente, la Ley Estatutaria 1751 de 2015²⁵, en su artículo 5 establece la obligación del Estado de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, entre las que se encuentran los literales b y c, que señalan: "b) Formular y adoptar políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del Sistema; c) Formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales".

Así las cosas, es claro que dentro de las funciones que están a cargo de este Ministerio se encuentran específicamente las de regular lo relativo en salud pública y seguridad sanitaria. Su misión está asociada con la salud humana y los aspectos que puedan afectarla. En efecto, como se ha indicado con insistencia, la labor de este Ministerio comporta, entre otras, las siguientes funciones, conforme el artículo 2º del Decreto 4107 de 2011:

- 1. **Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar** los planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Salud y Protección Social.
- 2. **Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar** los planes, programas y proyectos en materia de Salud y Protección Social.
- 3. **Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar** la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos

²⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social

²⁵ Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones

de manera exclusiva a la formulación, divulgación, ejecución y seguimiento de políticas de protección a los animales, campañas de sensibilización y educación ciudadana y constitución de fondos de protección animal, vinculando de manera activa a las organizaciones animalistas y juntas defensoras de animales o quien haga sus veces para el cumplimiento de este objetivo. (Subrayado fuera de texto).

De igual manera, en la Ley 2294 de 2023, por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida, crea, en el artículo 31, el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal, integrado por los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente y Desarrollo Sostenible, Salud y Protección Social, Transporte, así como el Departamento Nacional de Planeación, así:

"ARTÍCULO 31". SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL -SINAPYBA. Créase el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal - SINAPYBA, como el conjunto de políticas, orientaciones, normas, actividades, programas, instituciones y actores que permiten la protección y el bienestar animal, así como la implementación de la política nacional de protección y bienestar animal. El SINAPYBA estará integrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Transporte, y el Departamento Nacional de Planeación.


Lo dispuesto en el presente artículo deberá sujetarse a las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y El Marco de Gasto de Mediano Plazo.

PARÁGRAFO PRIMERO. El Gobierno nacional definirá la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal en un término de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural liderará y establecerá las disposiciones sobre la protección y bienestar de los animales de producción y transporte utilizados en el sector agropecuario, pesquero y acuícola. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible liderará las acciones para los otros grupos de animales silvestres, en articulación con las demás entidades competentes.

PARÁGRAFO TERCERO. El SINAPYBA no podrá limitar, ni prohibir, ni suspender las actividades que se realicen con animales, que sean producto de la tradición, la costumbre y las prácticas culturales de nuestros pueblos, así como tampoco aquellas que se encuentran permitidas por la legislación vigente en el momento de sanción de la presente ley.

Adicionalmente, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 Colombia, Potencia Mundial de la Vida, se incluyó el siguiente texto, en el marco del Sistema Nacional Ambiental:

<p>Catalizadores</p> <p>1. Justicia ambiental y gobernanza inclusiva [...]</p> <p>c. Modernización de la institucionalidad ambiental y de gestión del riesgo de desastres. [...]</p> <p>Por otra parte, la gobernanza del Sistema Nacional Ambiental se fortalecerá con la implementación de la Política y Plan Nacional de Protección y Bienestar Animal, en las políticas sectoriales, nacionales y territoriales. Así mismo, se desarrollará una estrategia de coordinación interinstitucional para su implementación en el marco de sistema nacional de protección y bienestar animal. Se priorizarán los programas de atención a los animales (esterilización canina y felina, medicina preventiva y curativa) en condición de calle, fundación y hogares de paso y hogares de escasos recursos a desarrollarse con las entidades nacionales y territoriales según su competencia. De igual forma se hará en el plan maestro de centros regionales para el bienestar animal para los animales grandes y pequeños aprehendidos por maltrato y animales sin hogar que ingresen por urgencias y el plan maestro de los centros de atención y valoración de fauna silvestre con protocolos de bienestar animal en regiones que se prioricen. (resaltado fuera del texto)</p> <p>En este contexto, es preciso señalar que desde la mesa intersectorial que está trabajando el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal (SINAPYBA), en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se tiene contemplado que el sector ambiente liderará y gestionará los temas relacionados con la protección y bienestar animal de animales de compañía, y dentro de estos los centros de protección y bienestar animal, los programas de control de la natalidad de perros y gatos (esterilización de perros y gatos).</p> <p>2.4. Comentarios específicos al articulado</p> <p>Con relación con el numeral 4 del artículo 4°, del proyecto legislativo en comento, "ESTRATEGIAS DE APOYO: Atención en salud mental por parte de las Secretarías de Salud del Municipio o Distrito", desde el nivel nacional se incluirán en los programas, estrategias y lineamientos en salud mental, la atención de las personas cuidadoras de animales domésticos que lo requieran.</p> <p>No obstante lo anterior, es importante tener en cuenta que en el marco de las competencias asignadas a los actores del sistema de salud, las secretarías de salud municipales o distritales no son entidades prestadoras de servicios de salud individuales, correspondiendo a las Empresas Aseguradoras de Planes de Beneficio o quien haga sus veces, garantizar las atenciones en salud de su población afiliada a través de su red de atención en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud -IPS; ahora bien, a nivel nacional se incluirán en los programas, estrategias y lineamientos en salud mental, la atención psicosocial de las personas cuidadoras de animales domésticos que lo requieran, canalizándolos a la red de prestación de las Empresas Administradora de Planes de Beneficio - EAPB para su atención integral, o la entidad que haga sus veces.</p> <p>En este sentido, se propone la siguiente redacción para el numeral 4. del mencionado artículo, así:</p>	<p>"4°. Atención psicosocial a la persona cuidadora de animales domésticos rescatados, por parte de la Secretaría de Salud del municipio o distrito, con énfasis en la identificación de riesgos e intervenciones breves y la referenciación a la red de prestación de servicios de salud en los casos que ameriten una intervención más especializada." (...)"</p> <p>En el concepto radicado 202321301749021 del 1 de septiembre de 2023, además de reiterar el concepto transcrito, se sumó el siguiente comentario:</p> <p>"Artículo 6°. FUENTES DE FINANCIACIÓN Y PRESUPUESTO. En el numeral 2 señala: "Recursos del Sistema General de Participación dentro de los componentes ambiental, atención a grupos vulnerables, desarrollo comunitario, o salud." es preciso señalar que los Recursos del Sistema General de Participaciones -SGP, son asignados para los sectores, educación, agua potable, salud y propósito general, siendo los recursos designados al sector salud para financiar los planes, programas y estrategias de salud pública a nivel territorial (departamental, distrital o municipal según corresponda), de igual forma con el numeral 3. Recursos del Sistema General de Regalías, dentro de los componentes de inclusión social, ambiente y desarrollo sostenible, o salud y protección social", en este sentido y como ya se ha informado en los conceptos a proyectos de ley y como está estructurado en el Plan Nacional de Desarrollo, Ley 2294 de 2023, la protección y bienestar animal están en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quienes vienen liderando la formulación de la política de protección y bienestar animal a nivel nacional, razón por la cual la financiación del apoyo a las personas naturales o jurídicas no puede hacerse con recursos del SGP del sector salud, ni con recursos del Sistema General de Regalías del sector salud.</p> <p>En este sentido, consideramos que el apoyo a los cuidadores de animales domésticos pueda ser financiado con recursos del SGP de Propósito general."</p> <p>3. CONCLUSIONES</p> <p>Con base en los expuesto, se emite concepto de CONVENIENCIA al Proyecto de Ley 399 de 2023 (C)-204/22 (S) "Por el cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones", con los siguientes ajustes:</p> <ol style="list-style-type: none"> En lo concerniente a las estrategias de apoyo, de orientación y atención psicosocial a los cuidadores, se recomienda su ajuste en el sentido de que la atención especializada se realice a través de la red de prestación de servicios y no directamente por las entidades territoriales, al igual que el ajuste en relación con los numerales 2 y 3 del artículo 6°. Cabe resaltar que, el Proyecto de Ley representa impacto fiscal, razón por la cual, se echa de menos el análisis del impacto fiscal de las normas pues el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que, en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco
<p>Fiscal de Mediano Plazo. Por lo tanto, los proyectos de ley que planteen un gasto adicional deben contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, con el análisis y la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Cordialmente,</p> <p></p> <p>RODOLFO ENRIQUE SALAS FIGUEROA Director Jurídico</p> <p>Anexo: Viceministro De Salud Pública Y Prestación De Servicios</p>	<p>Bogotá, D.C., 28 de septiembre de 2023</p> <p>MEMORANDO</p> <p>PARA: Dr. RODOLFO ENRIQUE SALAS DIRECTOR JURÍDICO</p> <p>DE: VICEMINISTRO DE SALUD PÚBLICA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS</p> <p>ASUNTO: Comentarios al proyecto de ley 399 de 2023 (C)-204/22 (S) "Por el cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones". Radicados 202321301749021, 202311401096071, 202311400199333, 202342301922422</p> <p>Respetado doctor Salas,</p> <p>Tomando en cuenta la posición técnica emitida por la Dirección de Promoción y Prevención¹, se emite concepto de conveniencia con ajustes al Proyecto de Ley 399 de 2023 (C)-204/22 (S) "Por el cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones", por las siguientes razones:</p> <p>1. FICHA TÉCNICA, TRÁMITE Y CONTENIDO DEL PROYECTO</p> <p>El Proyecto de Ley en mención fue presentado el 28 de septiembre de 2022 por las congresistas Andrea Padilla y Angélica Lozano de la Alianza Verde, Carolina Arbeláez de Cambio Radical, Martha Alfonso de la Coalición de la Alianza Verde-Pacto Histórico, María José Pizarro del Pacto Histórico y los congresistas Fabián Díaz, Wilmer Castellanos, Juan Camilo Londoño, Alejandro García Ríos, Cristian Avendaño, Jaime Salamanca, Duvalier Sánchez y Elkin Ospina, de la Alianza Verde y Alexander López, del Pacto Histórico, Juan Sebastián Gómez del Nuevo Liberalismo y Santiago Osorio Marín de la Coalición de la Alianza Verde-Pacto Histórico.</p> <p>1.1. <i>Trámite procesal</i></p> <p>El proyecto fue publicado en la Gaceta 1172 de 2022², se presentó ponencia favorable para primer debate³ y</p> <p>¹ Concepto 202321301749021 del 1 de septiembre de 2023. ² Gaceta del Congreso 1172 de 3 de octubre de 2022, págs. 8 a 16. gaceta_1172.pdf(senado.gov.co) ³ Gaceta del Congreso 1289 de 21 de octubre de 2022, págs. 12 a 25. http://svrpubindm.imprenta.gov.co/senado/index2_xhtml?ent=Senado&fec=21-10-2022&num=1289</p>

la misma fue aprobada el 9 de noviembre de 2022⁴.

La ponencia para segundo debate fue publicada en la Gaceta 141 de 2023⁵ y el proyecto fue aprobado en la plenaria del Senado de la República, según consta en la Gaceta 343 de 2023⁶.

La exposición de motivos en Cámara fue publicada en la Gaceta 1093 de 2023⁷

1.2. Contenido de la exposición de motivos y pliego de modificaciones en Cámara

El texto del proyecto aprobado en segundo debate está organizado en 12 artículos y en la exposición de motivos en Cámara se propone la inclusión después del artículo 9, de un artículo sobre educación en cuidado animal.

El contenido y las propuestas de modificación, puede resumirse de la siguiente manera:

- i. Epígrafe, sin modificaciones
- ii. Su objeto consiste en apoyar la labor que realizan las personas sin ánimo de lucro dedicadas al rescate de animales domésticos sin hogar, maltratados o abandonados. Sin modificaciones.
- iii. Contempla, en el artículo 2º, las definiciones de rescate y cuidado de animales, persona cuidadora de animales domésticos rescatados, hogar de paso, fundación de protección y bienestar animal, Registro Único de Personas Cuidadoras de Animales RUPCA. Propone modificar la definición de hogar de paso: "Lugar o espacio físico donde se desarrollan actividades voluntarias mediante las cuales una persona natural ..."
- iv. El artículo 3º regula el RUPCA, su conformación, responsable y elementos e información mínima. Propone modificar en el sentido de incluir la incapacidad de la persona cuidadora de animales, para que el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo sostenible en coordinación con las entidades territoriales, gestionen el traslado de los animales a otra persona cuidadora de animales registrada.
- v. En cuanto a las estrategias de apoyo (art. 4º), corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, en coordinación con otras instancias del Estado, desarrollar las destinadas las personas cuidadoras. Así mismo, el artículo 6º determina el apoyo institucional de las personas cuidadoras de parte del nivel territorial y nacional y el artículo 13 clasifica el cuidado de animales domésticos como una actividad de trabajo de hogar y de cuidado no remunerado. Propone modificar:

⁴ Gaceta del Congreso 1605 de 7 de diciembre de 2022, págs. 12 a 18. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=7-12-2022&num=1605>

⁵ Gaceta del Congreso 141 de 10 de marzo de 2023, págs. 1 a 15. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=10-3-2023&num=141>

⁶ Gaceta del Congreso 343 de 19 de abril de 2023, págs. 5 a 7. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=19-4-2023&num=343>

⁷ Gaceta 1093 de 17 de agosto de 2023, pág. 1 y ss. [gaceta.1093.pdf\(senado.gov.co\)](http://gaceta.1093.pdf(senado.gov.co))

- El numeral 4 para asignar competencia al Ministerio de Salud de crear un protocolo de atención psicosocial y la herramienta de caracterización de las afectaciones psicoemocionales de las personas cuidadoras y rescatistas de animales.
- El numeral 7, en el sentido de incluir la coordinación con las entidades competentes.
- El numeral 10 para cambiar créditos por subsidios de vivienda.
- Incluir el numeral 17. "Diseño e implementación de una estrategia de participación ciudadana en planes de desarrollo territorial dirigida a personas cuidadoras y rescatistas de animales, para incidir en la inclusión de programas y líneas de inversión para la protección y bienestar animal"

- v. En el artículo 5º, se establecen las condiciones mínimas locativas y de bienestar animal que deben tener en cuenta las personas cuidadoras, cuya reglamentación estará a cargo del MADS, así como la vigilancia en el cumplimiento, en coordinación con las entidades territoriales. Propone modificar:
 - El numeral 7, en el sentido de incluir los requisitos establecidos en el literal b del artículo 3 de la ley 1774 de 2015.
 - El numeral 5. Incluir la adopción de protocolos de adopción de animales y una hoja de vida de los mismos para llevar control sobre las cuidadoras que reciben ayudas del Estado.
- vi. En punto a las fuentes de financiación (art. 6º), los recursos que destinen las autoridades territoriales con el apoyo del nivel nacional. Adicionalmente, el artículo 7º propone una modificación de Código de Policía en el sentido de destinar unas multas para la atención directa de los animales. Sin modificaciones.
- vii. El artículo 7 modifica el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, en el sentido de que las multas recaudadas por las contravenciones del Título XVII, serán destinadas exclusivamente a la atención directa de animales, de preferencia esterilización y servicios veterinarios, apoyo de personas cuidadoras de animales, hogares de paso y fundaciones de protección animal. Propone modificar: corregir el número del título de la Ley 1801 porque quedó errado y cambiarlo por el TÍTULO XIII "DE LA RELACION CON LOS ANIMALES..."
- viii. El artículo 9º contempla el servicio social en beneficio de la labor de las personas cuidadoras, a cargo de estudiantes de educación media.
- ix. Adicionar el artículo 10 sobre educación en bienestar animal, en el marco de la Política Nacional de educación Ambiental, la cual estará a cargo de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Educación Nacional, que brindaran estrategias de proyectos Ambientales PRAES y Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental PROCEDAS y Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental CIDEAS para el reconocimiento e integración en el cuidado y la protección animal.
- x. Corrige la numeración de los artículos siguientes.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Antecedentes

Este Ministerio se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el bienestar animal, se han emitido los siguientes conceptos a los siguientes proyectos de Ley:

- Concepto sobre el PL 315/20 (C) "por el cual se regulan las condiciones de bienestar animal en la reproducción, cría y comercialización de animales de compañía en el territorio colombiano", con radicado de respuesta Minsalud 202111401058041.
- Concepto sobre el PL 354/22 (S) – 315/20 (C) "por [la] cual se regulan las condiciones de bienestar animal en la reproducción, cría y comercialización de animales de compañía en el territorio colombiano", con radicado de respuesta Minsalud 202211401149011.
- Concepto sobre el PL 182 de 2022 (C), "Por medio de la cual se establece la Ley de Animales de Compañía", concepto 202211402121611.
- Concepto sobre PL 262 de 2022 (S) "Por la cual se crea el programa nacional de esterilización quirúrgica de gatos y perros como medida de salud pública y protección animal y ambiental, y se dictan otras disposiciones" con radicado de respuesta No. 202311400769801.

De igual manera, se dio respuesta a citación al Debate de Control Político - CQU-CS-CV19-1094-2022 - Proposición 002 de 2022, con radicado de respuesta Minsalud 202221301884491.

2.2. Elementos de contexto

Fue emitido el 29 de mayo de 2023 el concepto radicado 202320000185393, con destino a la Dirección jurídica, en el cual se contemplaron los elementos de contexto, así:

"(...) El concepto animal está asociado con la expresión **ánima** como constructo para diferenciarlo de los vegetales y de aquellos inertes, tomando en cuenta la taxonomía que se atribuye al pensador de Estagira, Aristóteles, quien dividió los seres vivos en los reinos animal y vegetal⁸. En la clasificación del reino animal se incluyen una buena cantidad de seres vivos caracterizados por "su habilidad de locomoción, rasgos conductuales que involucran el reconocimiento del alimento o del peligro potencial, y la multicelularidad"⁹. Dentro de estos animales, ese mismo autor encontró en el hombre los atributos diferenciadores de la palabra¹⁰ y la razón¹¹. Si bien se trata de una clasificación que genera amplias discusiones, constituye un punto de partida para el presente análisis precisamente por la tensión que hoy en día suscita."

⁸ Aristóteles, *Obra biológica (De Partibus Animalium, Motu Animalium, De Inessu Animalium)*, Luama, Madrid, 2010.
⁹ Rosa María Núñez-García & Juan Meraz-Hernando, *Un vistazo al Reino Animal desde la perspectiva estructural filogenética*, Revista Ciencia y Mar, Oaxaca México, 2009, XIII (37): 57-88.
¹⁰ Aristóteles, *Política*, ed. Gredos, Madrid, 1988, págs. 51.
¹¹ Ib., pág. 435

Actualmente, uno de los debates más enconados tiene que ver con el reconocimiento como sujetos de derecho y no sólo simples objetos¹², reflexión que se ha extendido a la naturaleza o a ecosistemas específicos como fue el caso del Río Atrato¹³. Sin duda que se trata de un punto controversial en el que se comprometen principios y valores en tensión (libertad de empresa) y una tradición en la que el animal es un **objeto animado** (de allí se deriva el término animal¹⁴) que no es sensible en términos humanos ni tampoco racional (tomando en cuenta la diferencia aristotélica) y que puede ser explotado e instrumentalizado a voluntad del hombre o mujer.

La historia de la humanidad ha reforzado ese criterio y se ha afinado en el mismo, lo cual no significa que sea inmodificable. Pensadores como Peter Singer, han desarrollado una serie de cambios paradigmáticos en esa relación entre hombre y animal que incorporan nuevos enigmas por los cuales ahora transita el derecho. Al respecto, ha señalado que:

[...] habiendo aceptado el principio de igualdad como base moral sólida para las relaciones con otros miembros de nuestra propia especie, igualmente nos comprometemos a aceptarlo como base moral para las relaciones con los que no pertenecen a nuestra propia especie: los animales no humanos.¹⁵

Martha Nussbaum y Cass Sunstein, por su parte, sostienen, a través de la teoría del "enfoque de las capacidades", que los animales no humanos son "personas en sentido amplio" y, en consecuencia, tienen derechos¹⁶. El ilustre tratadista argentino, Eugenio Zaffaroni, declara, explícitamente, que a nivel legal y jurisprudencial se abren nuevos caminos, de repercusiones aún desconocidas, en torno al reconocimiento de los derechos de la naturaleza y, entre ellos, de los animales¹⁷. A su turno, Jorge Reichman, mediante el concepto de **cuasi-persona**, concluye que "tratar a los animales superiores como los grandes simios o los cetáceos como cuasipersonas (en sentido moral) y reconocerlos como personas en sentido jurídico, impulsando los cambios políticos y legales necesarios para ello"¹⁸.

En efecto, y teniendo en cuenta las últimas regulaciones en la materia, no puede perderse de vista la actual tendencia mundial¹⁹ a fortalecer el respeto y protección a los animales e inclusive a las plantas y

¹² CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-041 de 1º de febrero de 2017, MMPF Gabriel Mendoza Martelo & Jorge Iván Palacio Palacio.
¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-622 de 10 de noviembre de 2017, MP Jorge Iván Palacio Palacio.
¹⁴ Según la RAE, "Ser orgánico que vive, siente y se mueve por propio impulso". www.rae.es.
¹⁵ Peter Singer, *Ética práctica*, segunda edición, Cambridge university press, Melbourne, 1995, pág. 69
¹⁶ Cass R. Sunstein & Martha C. Nussbaum, *Animal rights, current debates and New directions*, Oxford University press, 2004
¹⁷ Eugenio Zaffaroni, "La Pachamama y el humano", en Alberto. Acosta & Esperanza Martínez, *La Naturaleza con derechos, de la filosofía a la política*. Quito: Abya Yala, 2014 (25-138).
¹⁸ Jorge Reichmann, "sobre la complejidad del concepto de persona", en Iván Darío Ávila Gaitán (comp.), op. cit., pág. 193.
¹⁹ Al respecto, cf. Iván Darío Ávila Gaitán (comp.), *La cuestión animal (Ista)*, ediciones desde abajo, Bogotá, D.C., 2016. Puede tenerse en cuenta el texto "Carta abierta a la asamblea constituyente de las organizaciones de defensa y protección animal de la república del Ecuador", dentro del proceso de adopción del nuevo ordenamiento, http://asamblea.ezone.com.ec/index.php?option=com_content&Itemid=9999999&id=6283&task=view. Se indica en

a convertirlos en sujetos de derechos y, en general, evitarles sufrimientos, como una extensión de la protección de la vida en su sentido amplio (art. 11 C.Pol.). Las discusiones abordan además aspectos como la clase de animales que se protegen, a saber, aquellos conocidos con el término de mascotas, que han sido una compañía de los humanos desde hace buen tiempo en la historia, generalmente asociados con la revolución neolítica, en desmedro de los que están más distanciados de los hombres y mujeres, como es el caso de los insectos, respecto de los cuales las afinidades son mucho menores e incluso se plantean antagonismos.

Ahora bien, este tema está ligado a una visión de preservación ambiental y de cautela y, como es bien conocido, en nuestra Constitución Política se acogió un sistema normativo ecologista por medio del cual se busca atenuar la tendencia inercial hacia la autodestrucción, lo cual, necesariamente contempla las especies animales.

De esta manera, se habrían construido las herramientas necesarias para que el Estado, en sus diferentes niveles, y los ciudadanos, organizados o no, en el pequeño o gran entorno de sus posibilidades, desarrollaran una política coherente en este trascendental tema. Se destacan disposiciones como los artículos 79 que contempla, como deber del Estado, la protección de la diversidad e integridad del ambiente y de la fauna, 80 que apela a la racionalidad en la explotación de los recursos naturales y el desarrollo sostenible, o el 81 en el que se prohíbe el ingreso, uso, comercialización de armas nucleares o residuos tóxicos, sin pasar por alto que un principio fundamental del Estado, la proyección de las riquezas naturales de la Nación (art. 8°) y un correlativo deber de los ciudadanos (art. 95 numeral 8°).

La Corte Constitucional ha avanzado en la sensibilización de la protección cuidada de los animales, evaluando aspecto como la eliminación de práctica o conductas que afectan al animal²⁰, la penalización del maltrato²¹ o la caza deportiva. En este último caso, declaró inexecutable la norma que permita esa actividad, y concluyó:

Estas normas autorizan una práctica que constituye maltrato animal sin fundamento constitucional. El deber de protección incluye a los animales silvestres, cuya caza, sin otra finalidad que la recreación, admiten las normas demandadas. El interés superior de protección del ambiente, y de la fauna como parte de este, obliga a la protección de los animales frente al padecimiento, el maltrato y la crueldad. Por consiguiente, la autorización legal de la caza deportiva, al estar orientada exclusivamente a la recreación –lo cual la

dicha Carta que: "Sin embargo, más allá de la funcionalidad o categorización que los humanos destinemos a las otras especies animales, todo SER VIVO, por sí mismo y por su condición de tal, merece ser respetado, no agredido, no violentado. En este sentido, y ante la irreversibilidad de la domesticación, y el inminente contacto entre la especie humana y las especies animales no-humanas, es imprescindible que el Estado delimite jurídicamente las normas de conducta que deben seguir los ciudadanos y ciudadanas al consumir esta relación". Igualmente, cfr. Constitución del Ecuador (arts. 58 num 16, 72 y 394).

²⁰ Es el caso de su utilización como vehículo de tracción. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-981 de 1° de diciembre de 2010, MP Gabriel Mendoza Martelo

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-041 de 1° de febrero de 2017, MMPP Gabriel Mendoza Martelo & Jorge Iván Palacios Palacio.

distingue de otros tipos de caza-, se fundamenta en una aproximación que no considera a los animales como parte del ambiente que debe ser protegido constitucionalmente, sino como recurso disponible para la realización de fines recreacionales particulares del ser humano, sin otra finalidad que su realización misma. En estas condiciones, la caza deportiva es contraria al derecho al ambiente sano y a la obligación de que la educación está orientada, entre otros fines, a la protección del ambiente (arts. 67 y 79 C.P.). Las disposiciones demandadas también vulneran las normas superiores que obligan a diferentes autoridades administrativas a defender el ambiente y la adecuada conservación y planeación del mismo (arts. 80, 277.4, 300.2 y 317 C.P.), exceden los límites constitucionales del derecho a la propiedad (art. 58 C.P.) y la libre iniciativa privada (art. 33 C.P.).²²

Estas reflexiones no pueden dejar de lado las situaciones o circunstancias que ciertas personas pueden desarrollar con los animales como temores, fobias o alergias, o, sencillamente, una animadversión, las cuales también deben ser consideradas en una regulación.

2.3. Competencias en materia de bienestar animal

Es importante tener en cuenta que el objeto del proyecto de ley se enfoca: generar "apoyo para las personas naturales y jurídicas sin ánimo de lucro que, con sus propios recursos y/o donaciones, se dedican a actividades de rescate y protección de animales domésticos sin hogar, abandonados o maltratados" (art. 1°).

En lo referente a las competencias de este Ministerio, es importante aclarar que este, en virtud de lo señalado en el Decreto 780 de 2016, único reglamentario del sector salud, tiene la competencia de regular las actividades relacionadas con la investigación, prevención y control de la Zoonosis, dentro de lo que no está lo relacionado con actividades de esterilización en animales domésticos, por estar relacionado el control de la natalidad con la protección y el bienestar animal y la protección de un ambiente sano.

Adicionalmente, la Ley Estatutaria 1751 de 2015, en su artículo 5 establece la obligación del Estado para respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental de salud entre las que se encuentran a los literales b y c que señalan: "b) Formular y adoptar políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del Sistema; c) Formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales".

Así las cosas, es claro que dentro de las funciones que están a cargo de este Ministerio se encuentran específicamente las de regular lo relativo en salud pública y seguridad sanitaria. Su misión está asociada con la salud humana y los aspectos que puedan afectarla. En efecto, como se ha indicado con insistencia, la labor de este Ministerio comporta, entre otras, las siguientes funciones (art. 2° del Decreto 4107 de 2011):

²² CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-045 de 6 de febrero de 2019, MP Antonio José Lizarazo. Considerando 6.4.

1. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Salud y Protección Social.
2. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de Salud y Protección Social.
3. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades.
4. Formular, adoptar, coordinar la ejecución y evaluar estrategias de promoción de la salud y la calidad de vida, y de prevención y control de enfermedades transmisibles y de las enfermedades crónicas no transmisibles. (Se resalta).

Por su parte, la reglamentación de los aspectos asociados al bienestar animal está radicada en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. De acuerdo con las funciones otorgadas por las Leyes 99 de 1993, 1774 de 2016 y 1955 de 2019 y el Decreto 1076 de 2015, dicha entidad es la máxima autoridad en fauna, flora y Biodiversidad biológica. Así, y en el marco de la protección y el bienestar animal, en cumplimiento del artículo 3 de la Ley 1774 de 2016, señala, en los literales a y b, lo siguiente:

"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 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 (...)".

En ese sentido, la misma Ley 1774 de 2016, asignó competencias en materia de bienestar y protección animal, a las autoridades ambientales en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, alcaldes e inspectores de policía y no en cabeza del sector salud, es así como en el artículo 46 se encuentran los siguientes responsables:

"Artículo 46. Corresponde a los alcaldes, a los inspectores de policía que hagan sus veces, y en el Distrito Capital de Bogotá a los inspectores de policía, conocer de las contravenciones de que trata la presente ley. Para el cumplimiento de los fines del Estado y el objeto de la presente ley, las alcaldías e inspecciones contarán con la colaboración armónica de las siguientes entidades, quienes además pondrán a disposición los medios y/o recursos que sean necesarios en los términos previstos en la Constitución Política, la Ley 99 de 1993 y en la Ley 1333 del 2009: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros

urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos de que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Parágrafo. Los dineros recaudados por conceptos de multas por la respectiva entidad territorial se destinarán de manera exclusiva a la formulación, divulgación, ejecución y seguimiento de políticas de protección a los animales, campañas de sensibilización y educación ciudadana y constitución de fondos de protección animal, vinculando de manera activa a las organizaciones animalistas y juntas defensoras de animales o quien haga sus veces para el cumplimiento de este objetivo. (Subrayado fuera de texto).

De igual manera, en la Ley 2294 de 2023, por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida, crea, en el artículo 31, el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal, integrado por los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente y Desarrollo Sostenible, Salud y Protección Social, Transporte así como el Departamento Nacional de Planeación, así:

"ARTÍCULO 31°. SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL - SINAPYBA. Créese el Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal - SINAPYBA, como el conjunto de políticas, orientaciones, normas, actividades, programas, instituciones y actores que permiten la protección y el bienestar animal, así como la implementación de la política nacional de protección y bienestar animal. El SINAPYBA estará integrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Transporte, y el Departamento Nacional de Planeación.


Lo dispuesto en el presente artículo deberá sujetarse a las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y El Marco de Gasto de Mediano Plazo.

PARÁGRAFO PRIMERO. El Gobierno nacional definirá la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección y Bienestar Animal en un término de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural liderará y establecerá las disposiciones sobre la protección y bienestar de los animales de producción y transporte utilizados en el sector agropecuario, pesquero y acuícola. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible liderará las acciones para los otros grupos de animales silvestres, en articulación con las demás entidades competentes.

PARÁGRAFO TERCERO. El SINAPYBA no podrá limitar, ni prohibir, ni suspender las actividades que se realicen con animales, que sean producto de la tradición, la costumbre y las prácticas culturales de nuestros pueblos, así como tampoco aquellas que se encuentran permitidas por la legislación vigente en el momento de sanción de la presente ley.

Adicionalmente, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 Colombia, Potencia Mundial de

<p>la Vida, se incluyó el siguiente texto, en el marco del Sistema Nacional Ambiental:</p> <p>Catalizadores 1. Justicia ambiental y gobernanza inclusiva [...] c. Modernización de la institucionalidad ambiental y de gestión del riesgo de desastres. [...] Por otra parte, la gobernanza del Sistema Nacional Ambiental se fortalecerá con la implementación de la Política y Plan Nacional de Protección y Bienestar Animal, en las políticas sectoriales, nacionales y territoriales. Así mismo, se desarrollará una estrategia de coordinación interinstitucional para su implementación en el marco de sistema nacional de protección y bienestar animal. Se priorizarán los programas de atención a los animales (esterilización canina y felina, medicina preventiva y curativa) en condición de calle, fundación y hogares de paso y hogares de escasos recursos a desarrollarse con las entidades nacionales y territoriales según su competencia. De igual forma se hará en el plan maestro de centros regionales para el bienestar animal para los animales grandes y pequeños aprehendidos por maltrato y animales sin hogar que ingresen por urgencias y el plan maestro de los centros de atención y valoración de fauna silvestre con protocolos de bienestar animal en regiones que se prioricen. (resaltado fuera del texto)</p> <p>En este contexto, es preciso señalar que desde la mesa intersectorial que está trabajando el Sistema Nacional de Protección Y Bienestar Animal (SINAPYBA), en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se tiene contemplado que el sector ambiente liderará y gestionará los temas relacionados con la protección y bienestar animal de animales de compañía, y dentro de estos los centros de protección y bienestar animal, los programas de control de la natalidad de perros y gatos (esterilización de perros y gatos).</p> <p>2.4. Comentarios específicos al articulado</p> <p>En relación con el numeral 4 del artículo 4° "ESTRATEGIAS DE APOYO: Atención en salud mental por parte de las Secretarías de salud del municipio o distrito", desde el nivel nacional se incluirán en los programas, estrategias y lineamientos en salud mental, la atención de las personas cuidadoras de animales domésticos que lo requieran.</p> <p>Lo anterior teniendo en cuenta que, en el marco de las competencias asignadas a los actores del sistema de salud, las secretarías de salud municipales o distritales no son entidades prestadoras de servicios de salud individuales, correspondiendo a las Empresas Aseguradoras de Planes de Beneficio o quien haga sus veces, garantizar las atenciones en salud de su población afiliada a través de su red de atención en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud -IPS. Desde el nivel nacional se incluirán en los programas, estrategias y lineamientos en salud mental, la atención psicosocial de las personas cuidadoras de animales domésticos que lo requieran, canalizándolos a la red de prestación de la Empresas Administradora de Planes de Beneficio EAPB para su atención integral, o la entidad que haga sus veces. En este sentido, se propone la siguiente redacción para el numeral 4. del mencionado artículo, así:</p>	<p>"4°. Atención psicosocial a la persona cuidadora de animales domésticos rescatados, por parte de la Secretaría de Salud del municipio o distrito, con énfasis en la identificación de riesgos e intervenciones breves y la referenciación a la red de prestación de servicios de salud en los casos que ameriten una intervención más especializada." (...)"</p> <p>En el concepto radicado 202321301749021 del 1 de septiembre de 2023, además de reiterar el concepto transcrito, se sumó el siguiente comentario:</p> <p>"(...) Artículo 6°. FUENTES DE FINANCIACIÓN Y PRESUPUESTO. En el numeral 2 señala: "Recursos del Sistema General de Participación dentro de los componentes ambiental, atención a grupos vulnerables, desarrollo comunitario, o salud." es preciso señalar que los Recursos del Sistema General de Participaciones -SGP, son asignados para los sectores, educación, agua potable, salud y propósito general, siendo los recursos designados al sector salud para financiar los planes, programas y estrategias de salud pública a nivel territorial (departamental, distrital o municipal según corresponda), de igual forma con el numeral 3. Recursos del Sistema General de Regalías, dentro de los componentes de inclusión social, ambiente y desarrollo sostenible, o salud y protección social", en este sentido y como ya se ha informado en los conceptos a proyectos de ley y como está estructurado en el Plan Nacional de Desarrollo, Ley 2294 de 2023, la protección y bienestar animal están en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quienes vienen liderando la formulación de la política de protección y bienestar animal a nivel nacional, razón por la cual la financiación del apoyo a las personas naturales o jurídicas no puede hacerse con recursos del SGP del sector salud, ni con recursos del Sistema General de Regalías del sector salud.</p> <p>En este sentido, consideramos que el apoyo a los cuidadores de animales domésticos pueda ser financiado con recursos del SGP de Propósito general. (...)"</p> <p>3. CONCLUSIONES</p> <p>Con base en los expuesto, se emite concepto de conveniencia al Proyecto de ley 399 de 2023 (C)-204/22 (S) "Por el cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones", con los siguientes ajustes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En lo concerniente a las estrategias de apoyo, de orientación y atención psicosocial a los cuidadores, se recomienda su ajuste en el sentido de que la atención especializada se realice a través de la red de prestación de servicios y no directamente por las entidades territoriales, al igual que el ajuste en relación con los numerales 2 y 3 del artículo 6°. 2. Cabe resaltar que, el proyecto de ley representa impacto fiscal, razón por la cual, se echa de menos el análisis del impacto fiscal de las normas pues el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que, en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de 		
<p>Mediano Plazo. Por lo tanto, los proyectos de ley que planteen un gasto adicional deben contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, con el análisis y la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>JAIME HERNÁN URREGO RODRÍGUEZ Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios</p>	<div style="text-align: center; border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 5px; background-color: #e0e0e0;"> <p>CONTENIDO</p> </div> <p style="text-align: center;">Gaceta número 1615 - Lunes, 20 de noviembre de 2023</p> <p style="text-align: center;">CÁMARA DE REPRESENTANTES</p> <p style="text-align: center;">PONENCIAS</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 80%; vertical-align: top;"> <p>informe de ponencia positiva para primer debate y Texto propuesto del Proyecto de Ley número 255 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se establecen medidas tendientes a dar aplicación al precedente administrativo, se crean los repositorios normativos para las entidades públicas del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones.....</p> <p>Informe de ponencia para primer debate, texto aprobado en plenaria, texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República, pliego de modificaciones y texto propuesto al proyecto de ley número 423 de 2023 cámara, 124 de 2022 Senado, por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del Sistema Cenagoso de la Zapatoza y la ciénaga de Mallorquín en los departamentos del Cesar, el Magdalena y el Atlántico, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones. ..</p> <p style="text-align: center;">CARTAS DE COMENTARIOS</p> <p>Carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social, Proyecto de Ley número 399 de 2023 Cámara, 204 de 2022 Senado, por el cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones.</p> </td> <td style="width: 20%; vertical-align: top; text-align: right;"> <p>Págs.</p> <p>1</p> <p>11</p> <p>23</p> </td> </tr> </table>	<p>informe de ponencia positiva para primer debate y Texto propuesto del Proyecto de Ley número 255 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se establecen medidas tendientes a dar aplicación al precedente administrativo, se crean los repositorios normativos para las entidades públicas del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones.....</p> <p>Informe de ponencia para primer debate, texto aprobado en plenaria, texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República, pliego de modificaciones y texto propuesto al proyecto de ley número 423 de 2023 cámara, 124 de 2022 Senado, por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del Sistema Cenagoso de la Zapatoza y la ciénaga de Mallorquín en los departamentos del Cesar, el Magdalena y el Atlántico, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones. ..</p> <p style="text-align: center;">CARTAS DE COMENTARIOS</p> <p>Carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social, Proyecto de Ley número 399 de 2023 Cámara, 204 de 2022 Senado, por el cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Págs.</p> <p>1</p> <p>11</p> <p>23</p>
<p>informe de ponencia positiva para primer debate y Texto propuesto del Proyecto de Ley número 255 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se establecen medidas tendientes a dar aplicación al precedente administrativo, se crean los repositorios normativos para las entidades públicas del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones.....</p> <p>Informe de ponencia para primer debate, texto aprobado en plenaria, texto definitivo aprobado en sesión plenaria del Senado de la República, pliego de modificaciones y texto propuesto al proyecto de ley número 423 de 2023 cámara, 124 de 2022 Senado, por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del Sistema Cenagoso de la Zapatoza y la ciénaga de Mallorquín en los departamentos del Cesar, el Magdalena y el Atlántico, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones. ..</p> <p style="text-align: center;">CARTAS DE COMENTARIOS</p> <p>Carta de comentarios del Ministerio de Salud y Protección Social, Proyecto de Ley número 399 de 2023 Cámara, 204 de 2022 Senado, por el cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>Págs.</p> <p>1</p> <p>11</p> <p>23</p>		