



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1071

Bogotá, D. C., lunes, 12 de septiembre de 2022

EDICIÓN DE 32 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

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 180 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se garantiza el acceso al crédito popular y barato.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1° *Objeto.* La presente ley tiene como objetivo garantizar el acceso al financiamiento de personas naturales y jurídicas a través de la extensión de la oferta de líneas y servicios de crédito, el fortalecimiento de garantías estatales, la ampliación del acceso a la información y la facilitación del acceso al financiamiento.

Artículo 2°. *Garantías para la colocación de créditos.* El Fondo Nacional de Garantías y el Fondo Agrario de Garantías, deberán implementar productos de garantías ocultas que permitan respaldar hasta en un noventa por ciento (90%) microcréditos y créditos de bajo monto colocados a través de diferentes actores autorizados, incluyendo entidades financieras y no financieras, microfinancieras, Fintech, entidades del sector solidario o sociedades de economía mixta, destinados a solventar diferentes necesidades económicas de:

- Empresas MiPymes.
- Micro, pequeños y medianos productores del sector agropecuario.
- Personas naturales que desarrollen su actividad productiva de manera informal.

Parágrafo 1°. Cada una de estas las líneas respaldadas por el Fondo Nacional de Garantías y el Fondo Agrario de Garantías deberán destinar un mínimo del 30% para garantizar microcréditos y créditos de bajo monto menores a 1.5 s.m.m.l.v.

Parágrafo 2°. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario establecerá estrategias para que el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) a través del Fondo de Microfinanzas Rurales y el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) respalde la colocación de microcréditos y créditos de bajo monto, así como el subsidio a la prima de seguro agropecuario para microproductores agropecuarios.

Parágrafo 3°. El otorgamiento de estas garantías priorizará aquellos créditos que se oferten para la población ubicada en zonas geográficas de difícil acceso a los productos y servicios financieros.

Artículo 3°. *Destinación mínima de línea de créditos para bajos montos.* Bancoldex y las instituciones del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario deberán destinar un mínimo del 30% de las líneas de crédito directo ofertadas a la financiación de microcréditos y créditos de bajo monto inferiores a 1.5 s.m.m.l.v. los cuales se otorgarán a través de las entidades autorizadas y especializadas en colocación de crédito directo para esta población como son instituciones microfinancieras, Fintech o entidades del sector solidario.

Parágrafo. El otorgamiento de estas garantías priorizará aquellos créditos que se oferten para la población ubicada en zonas geográficas de difícil acceso a los productos y servicios financieros.

Artículo 4°. *Definición de microproductores agropecuarios.* Para los fines de la presente ley, dentro de los tres meses siguientes a su entrada en vigencia, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definirá la categoría de microproductor agropecuario basándose en criterios de informalidad y vulnerabilidad con el propósito de diseñar productos especializados para atenderlos y apoyarlos en la superación de la pobreza.

Artículo 5°. *Cobro de honorarios.* Autorízase a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en microcrédito agropecuario y empresarial para cobrar honorarios y comisiones que no se computarán como intereses, para efectos de lo estipulado en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990.

Con los honorarios se remunerará la asesoría técnica especializada al microempresario, en relación con la empresa o actividad económica que desarrolle, así como las visitas que deban realizarse para verificar el estado de dicha actividad empresarial; con las comisiones se remunerará el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias de los codeudores y la cobranza especializada de la obligación.

Las tarifas y los rangos por monto sobre los cuales podrán aplicar estos honorarios y comisiones al microcrédito serán definidos por el Consejo Superior de la Microempresa.

Parágrafo. Los intermediarios financieros y las organizaciones especializadas en crédito microempresarial, deberán reportar la información relacionada con los honorarios y comisiones cobradas conforme lo determinen las entidades que ejercen su inspección, vigilancia y control.

Artículo 6°. Adiciónese el artículo 57-3 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

**Artículo 57-3. Comisión MiPyme.** El cien por ciento (100%) del monto pagado a título de comisión MiPyme de la que trata el artículo 39 de la Ley 590 del 2000 será considerado como un ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 16 de 1990, así:

**Artículo 3°. Entidades integrantes del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario.** Forman parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, los bancos, los fondos ganaderos, las entidades financieras y no financieras autorizadas, las Fintech, las instituciones microfinancieras, las entidades del sector solidario autorizadas, creadas o que se creen en el futuro, que tengan por objeto principal el financiamiento de las actividades agropecuarias.

**Parágrafo.** También hará parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), cuya creación se ordena por la presente ley.

Artículo 8°. *Crédito para empleados.* El Fondo Nacional de Garantías implementará productos con garantías que permitan respaldar hasta en un noventa por ciento (90%) créditos que contraigan personas naturales o jurídicas que ostenten la calidad de empleadores, para ser destinados a programas de acceso al crédito de sus empleados. El Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los términos y condiciones en

las que podrán adquirirlos y dispersarlos entre sus empleados.

Artículo 9°. *Accesibilidad a la información.* El responsable del tratamiento de datos personales de las bases de información públicas o privadas deberá permitir el acceso a estas por parte de las entidades financieras, entidades territoriales o del orden territorial, instituciones microfinancieras, Fintech, entidades del sector solidario o sociedades de economía mixta, que oferten servicios financieros y no financieros de colocación de crédito, siempre que haya sido autorizado previamente por el titular en los términos señalados en las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012, para facilitar el acceso al crédito y el diseño de productos que se ajusten a las necesidades de los colombianos.

Artículo 10. *Estrategias para la promoción del crédito formal.* El Estado en cumplimiento de sus fines sociales diseñará, coordinará, ejecutará y seguirá acciones encaminadas a la eliminación del flagelo del “Gota a gota” o del “Paga Diario”. El Gobierno nacional y los gobiernos territoriales organizarán una estrategia descentralizada de apoyo a las personas naturales que se encuentren inmersos o en riesgo de caer en el flagelo del “Gota a gota” a través de la promoción y divulgación de programas y servicios de microcrédito y crédito de bajo monto ofertado por las diferentes entidades del orden nacional o territorial, las Fintech, las instituciones microfinancieras y las entidades del sector solidario autorizadas.

Artículo 11. *Desarrollo de programas de crédito en los territorios.* Las entidades territoriales desarrollarán programas de crédito de bajo monto destinados a los emprendedores de los estratos 1, 2 y 3. Se podrán celebrar contratos o convenios de administración de recursos y colocación de créditos de fomento.

La divulgación y promoción de estos programas deberá realizarse de manera amplia por los medios y canales más eficaces para su conocimiento por parte de la población en general.

Artículo 12. *Crédito a jóvenes emprendedores.* Siempre que se desarrolle algún programa de crédito por parte de las entidades del orden nacional y territorial, se garantizará la apertura de una línea de crédito especial para jóvenes, entre los 18 a 28 años, destinados a financiar sus proyectos productivos y emprendimientos empresariales que cumplan con criterios mínimos de viabilidad técnica y financiera, todo lo cual será reglamentado por el Gobierno nacional.

La divulgación y promoción de estos programas deberá realizarse de manera amplia por los medios y canales más eficaces para su conocimiento por parte de la población en general.

Artículo 13. *Recolección de datos.* Dentro de los doce meses siguientes a la expedición de esta ley, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) liderará, recolectará, elaborará y publicará las estadísticas oficiales de las personas

que se encuentran inmersas en el flagelo del “Gota a gota”, estableciendo para ello la línea base, así como indicadores que establezcan periódicamente el avance de la lucha contra el crédito informal. Para lo anterior se apoyará en el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Artículo 14. *Actualización y seguimiento.* Dentro de los doce meses siguientes a la expedición de esta ley, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizarán las actualizaciones normativas y recomendaciones programáticas a fin de lograr una correcta, oportuna y conducente planeación, proyección y evaluación de los programas, estrategias y recursos que permitan vincular progresivamente a los colombianos al crédito formal.

Para esto remitirán al Congreso de la República un informe anual de las actividades realizadas en cumplimiento de lo aquí dispuesto.

Artículo 15. *Crédito directo Bancoldex.* En desarrollo de lo dispuesto en el literal A) del artículo 282 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Gobierno nacional podrá autorizar modalidades de crédito directo al Banco de Comercio Exterior (Bancoldex) y fijar condiciones para su funcionamiento. Estas modalidades de crédito deberán estar destinadas a financiar actividades autorizadas al Banco, promover el financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas y cumplir en todo momento con las condiciones establecidas en las disposiciones legales y actos administrativos vigentes para realizar este tipo de operaciones en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos otorgados, así como las disposiciones sobre los sistemas integrales de administración de riesgos. El Banco de Comercio Exterior (Bancoldex) a través de los reglamentos de crédito que dicte, establecerá los montos máximos de recursos que se destinarán a las respectivas operaciones y las condiciones financieras generales de los créditos que se otorguen a través de las modalidades autorizadas mediante el presente artículo.

- Artículo 16. *Garantías en el mercado de capitales.* El Fondo Nacional de Garantías deberá promover el acceso al financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas en el mercado de capitales mediante programas que garanticen parcialmente sus emisiones y de deuda en plataformas de financiación colaborativa y en el mercado público de valores.

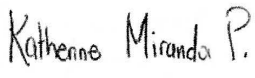

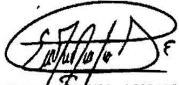



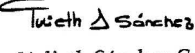

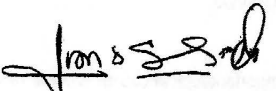

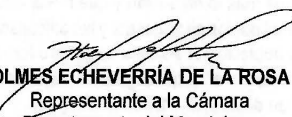
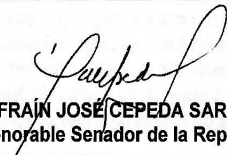
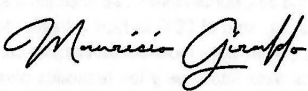

Artículo 17. *Incentivos a la formalización.* El Gobierno nacional a través de las diferentes entidades estatales que componen el ecosistema de emprendimiento, crédito y financiación a personas naturales o jurídicas, de orden nacional o territorial, así como las Cámaras de Comercio desarrollarán programas pedagógicos e incentivos

para la formalización de las empresas y personas naturales.

Artículo 18. *Plan decenal de formalización.* El Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa y el Consejo Superior de Microempresa diseñarán un plan de formalización que permita reducir en un 40% la informalidad empresarial durante los siguientes diez años. Para ello establecerá diferentes estrategias progresivas que tengan como finalidad la formalización empresarial en lo referente a su constitución, contratación laboral, aportes al sistema de seguridad social y cumplimiento tributario.

Este plan deberá establecer los mecanismos de medición de su cumplimiento y deberá ser presentado como iniciativa legislativa al Congreso dentro del año siguiente a la promulgación de esta ley.

 <b>CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE</b> Representante a la Cámara por Valle del Cauca Partido Centro Democrático	 <b>MIGUEL URIBE TURBAY</b> Senador de la República
 <b>CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR</b> Representante a la Cámara	 <b>HERNÁN DARÍO CAVAID MÁRQUEZ</b> Representante a la Cámara
 <b>ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN</b> Representante a la Cámara	 <b>PALOMA VALENCIA LASERNA</b> Senadora de la República
 <b>ÓSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES</b> Representante a la Cámara por Santander	 <b>VLADIMIR OLAYA MANCIPE</b> Representante a la Cámara por el Casanare
 <b>HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO</b> Senador de la República	 <b>Esteban Quintero Cardona</b> Senador de la República
 <b>JUAN ESPINAL</b> Representante a la Cámara	 <b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Senador de la República
 <b>Juan Felipe Corzo</b>	

 <b>KATHERINE MIRANDA</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 <b>JORGE ALEXANDER QUEVEDO H.</b> Representante a la Cámara Partido Conservador - Guaviare
 <b>EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN</b> Representante a la Cámara Boyacá Centro Democrático	 <b>Andrés Felipe Guerra</b> Senador de la República
 <b>SILVIO CARRASQUILLA TORRES</b> Representante a la Cámara	 <b>Jose Vicente Carreño Castro</b> Senador de la República
 <b>Yulieth Sánchez C.</b> Representante a la Cámara	 <b>José Jaime Uscátegui Pastrana</b> Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
 <b>JUAN CARLOS WILLS OSPINA</b> Representante a la Cámara Partido Conservador Colombiano	 <b>OLGA LUCÍA VELASQUEZ NIETO</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
 <b>OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA</b> Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	 <b>EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA</b> Honorable Senador de la República
 <b>OSCAR MAURICIO GIRALDO H.</b> Senador de la República Partido Conservador	 <b>LUIS MIGUEL LÓPEZ A.</b> Representante a la Cámara Partido Conservador

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

En Colombia, en los últimos años, se han dado importantes avances en el desarrollo del sector financiero y en la capacidad del Estado para mejorar su supervisión en línea con los estándares internacionales, pero también se ha hecho indispensable adoptar cambios en el marco legal que permitan consolidar mayores niveles de profundización financiera, esto es, brindar verdaderas oportunidades de financiación para los grupos poblacionales que más lo necesitan y que hasta ahora han sido excluidos del sistema financiero formal por los altos costos y las dificultades para acceder. No propender por incluir esta población al sistema financiero formal, conlleva a dejarlos en manos de fenómenos como el “Gota a gota” o el “Paga diario”, con tasas de interés de usura e implicación en diferentes economías ilegales.

De acuerdo con los resultados del estudio de demanda para analizar la inclusión financiera en

Colombia, realizado por la Banca de Oportunidades<sup>1</sup>, se encontró que del 47% de los microempresarios endeudados, solo el 28% lo hizo a través de créditos formales. De hecho, un 20% de los encuestados mostró insatisfacción con el crédito formal como consecuencia de los altos intereses y los requisitos para acceder.

De ahí la necesidad de fomentar la profundización financiera en favor del fortalecimiento del tejido empresarial y productivo de Colombia, que está conformado (esencialmente) por MiPymes generadoras de más del 80% de todo el empleo nacional y que son precisamente quienes más trabas presentan para acceder al sistema financiero formal. De acuerdo con el Registro Único de Empresas (RUE), las MiPymes aportan el 40% al PIB nacional y representan el 96% del sector empresarial, donde 1.2% son medianas empresas, 4.6% son pequeñas empresas y el 89.4% son microempresas.

Por ende, el proyecto de ley propone promover el acceso a mecanismos de financiamiento formal para quienes hoy presentan las mayores dificultades para acceder al crédito, proponiendo la presencia y participación del Estado a través del Gobierno nacional y los gobiernos territoriales, así como del sector privado especializado e innovador, para lograr diseñar y ofrecer productos financieros propios para los colombianos que han vivido las barreras de la formalidad.

Para lograrlo, se resalta la necesidad de desarrollar las siguientes acciones: I) Cubrir hasta en un 90% los microcréditos y créditos de bajo monto con garantías reales dadas por el Gobierno nacional condicionando que al menos el 30% de estos se destinen para los microcréditos de hasta 1.5 s.m.m.l.v; II) Diseñar desde el Estado una estrategia para coordinar, ejecutar y seguir acciones encaminadas a la eliminación del flagelo del “Gota a gota” o del “Paga Diario” entre personas naturales y jurídicas; III) Desde el DANE, el DNP y el DPS liderar la recolección, elaboración y publicación de información periódica sobre el número de personas afectadas por el flagelo del “Gota a gota”, de tal manera que el Estado dimensione el tamaño del problema y avance en la lucha contra el crédito informal.

De lo contrario, Colombia seguirá atestiguando casos como el de la joven María de los Angeles Araújo, una vendedora de empanadas (informal) de 26 años de la ciudad de Valledupar, donde el pasado abril del presente 2022, sería asesinada por cobradores asociados al “Gota a gota” por atrasarse en un par de pagos. Según la expareja de la víctima, la joven debía tan solo \$300.000 pesos<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> [https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2019-02/Financiamiento%20MiPymes.Vf\\_.pdf](https://www.bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2019-02/Financiamiento%20MiPymes.Vf_.pdf)

<sup>2</sup> “Vendedora de empanadas fue asesinada, al parecer, por “Gota a gota”. Por El Tiempo (2022). Enlace: <https://bit.ly/3Hv0991>

Por no mencionar, las implicaciones para la seguridad ciudadana, toda vez que detrás de los fenómenos del “Gota a gota” o del “Paga diario”, habría diferentes actividades ilícitas asociadas con el lavado de dinero y/o sicariato, que en países como Chile se están convirtiendo en un factor generador de inseguridad asociado a la migración colombiana.

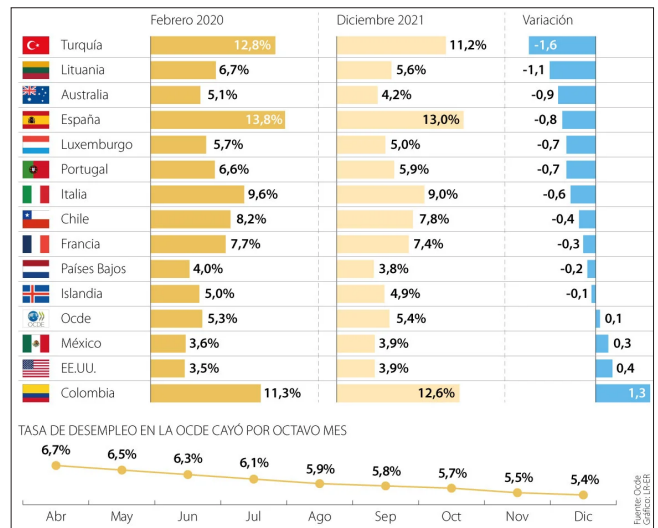
*Lo atractivo de este negocio es que en Chile hay una gran cantidad de pequeños comerciantes que no pueden recibir préstamos por parte de los bancos, debido especialmente a sus bajos ingresos mensuales*<sup>3</sup>.

Cabe señalar, que una de las principales barreras para conseguir un préstamo formal en Colombia, es la exigencia de las garantías que sirven de respaldo para acceder al crédito<sup>4</sup>, pues representan un mayor costo para las microempresas y pequeñas empresas. Aunque no existe información específica sobre el país, según un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las MiPymes latinoamericanas requieren (en promedio) tener un valor de cobertura equivalente al 200% de los montos solicitados para el préstamo, mientras que para las grandes empresas de la región, el porcentaje ronda el 160%<sup>5</sup>. Estas coberturas no solamente son difíciles de conseguir, sino que además comprometen en exceso al solicitante de crédito y terminan limitando el manejo que pueda darle a los ingresos que genere gracias al impulso del préstamo.

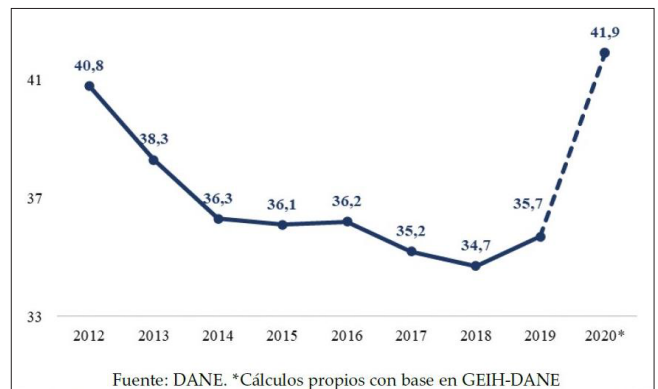
Por eso, el proyecto de ley se propone garantizar el acceso al crédito popular y barato a fin de obligar la dispersión de un verdadero microcrédito para los micronegocios y la ciudadanía. Ya que, sin un papel más activo del Estado en la disminución de las barreras de acceso al crédito formal, será difícil para los micronegocios y microproductores superar la pobreza, aumentar la productividad y generar mayores oportunidades de empleo e ingresos. Después de todo, Colombia como el resto de América Latina, vienen de enfrentar años difíciles derivados de la pandemia y los confinamientos (2020), así como del Paro nacional (2021), la actual crisis global en la cadena de suministro y una inflación agudizada por la invasión rusa de Ucrania (2022).

Del mismo modo, los limitantes para acceder al crédito en momentos de gran necesidad, impactarían la capacidad de preservar el empleo nacional. Por ende, junto con Turquía y España, Colombia sería

uno de los países más afectados por la pandemia entre 2020 y 2021<sup>6</sup> (Gráfica 1).

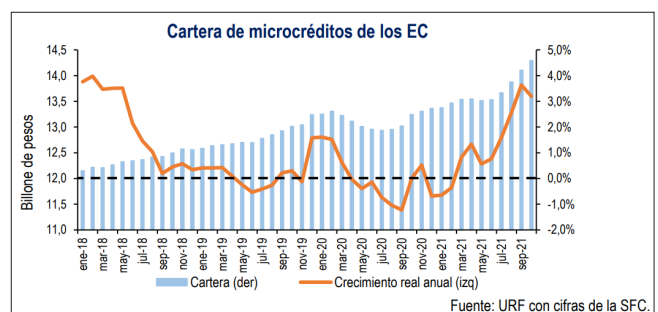


En consecuencia, la pobreza monetaria pasaría del 35,7% de la población en 2019 al 41,9% en 2020 (42,5% según estimaciones alternativas), esto es, cerca de 3 millones de personas nuevas en condición de pobreza para un total de 21 millones. Por lo cual, entidades como Fedesarrollo advirtieron que el Covid-19 y los confinamientos impuestos desde el Gobierno nacional para salvaguardar la vida, habrían borrado (sin desearlo) ocho años de lucha contra la pobreza en Colombia<sup>7</sup> (Ver Gráfico 2).



Para dimensionar la necesidad de incrementar la participación del Estado y la asociación con más actores privados que han innovado y se han especializado en este segmento poblacional, se muestra a continuación la tasa de crecimiento real del microcrédito durante el 2018 y 2020.

**Gráfica 3. Tasa de crecimiento real del microcrédito**



<sup>3</sup> “Criminales de Colombia explotan el Gota a gota en Chile”. Por Javier Villalba (2019). Enlace: <https://bit.ly/39sd0MM>

<sup>4</sup> “Las barreras de accesibilidad para la obtención de financiamiento formal en los micronegocios”. Por Enrique Vallejo y Andrés Posada (2021). Enlace: <https://bit.ly/3aBcNXy>

<sup>5</sup> “Latin American Outlook 2013: SME Policies for Structural Change” Por el Centro de Desarrollo de la OCDE en París (2014).

<sup>6</sup> “Colombia es la tercera economía con la mayor tasa de desempleo de los países OCDE”. Por Brayan Xavier Becerra (2022). Enlace: <https://bit.ly/3MOXV1s>

<sup>7</sup> “Reformas para una Colombia Poscovid-19: Hacia un nuevo contrato social”. Por Fedesarrollo (2021).

Como se observa en la Gráfica 3, la Tasa de crecimiento real del microcrédito ha sido muy baja, en especial desde septiembre de 2018 hasta septiembre de 2021, revelando que existe un espacio para acelerar y profundizar la canalización de recursos hacia microactividades productivas.

Se reconoce que el Gobierno nacional ha promovido diferentes soluciones mediante entidades como: Finagro, Banco Agrario, Bancoldex, iNNpulsa, Banca de Oportunidades, Fondo Nacional de Garantías, Fondo de Garantías Agropecuarias, entre otros. Sin embargo, seguimos evidenciando que para las personas con bajos recursos solicitar un crédito formal implica costos elevados que pueden agotar el capital social de los microempresarios<sup>8</sup> y eso los llevaría a preferir la informalidad. Por ello, de los 5.8 millones de micronegocios que existen en el país de acuerdo con el DANE, cerca del 90% no cuentan con un registro en Cámara de Comercio ni Registro Único Tributario (RUT).

Aunque los micronegocios son actividades productivas de autoempleo y con una limitada capacidad para brindar calidad en empleos e ingresos, la apuesta como nación debería ser apoyar su consolidación, diluyendo las barreras y obstáculos de ese camino. Solo así se superará la usura y la trampa de la pobreza que supone el fenómeno del “Gota a gota” o del “Paga diario”.

Es importante señalar que, el crédito es garantía de movilidad social, en un país donde la pobreza es hereditaria y existen serias barreras para superarla. Al respecto la OCDE advierte que Colombia es el país miembro donde más se dificulta abandonar la pobreza, tomando hasta 11 generaciones, esto es, 330 años para dejarla atrás<sup>9</sup> (Ver Gráfica 4).

**Gráfica 4. Evolución de la incidencia de la pobreza monetaria en Colombia.**



<sup>8</sup> Ledgerwood, 2013.

<sup>9</sup> “Por qué en Colombia se necesitan 11 generaciones para salir de la pobreza y en Chile 6”. Por Revista Semana (2018). Enlace: <https://bit.ly/3N5c61i>

En ese mismo sentido el Banco Mundial señala que el acceso a servicios financieros facilita la vida diaria y ayuda a las familias y las empresas a planificar desde objetivos a largo plazo hasta emergencias inesperadas, por tal razón, las microfinancieras, Fintech o entidades del sector solidario, son claves para ayudar al acceso del microcrédito<sup>10</sup>.

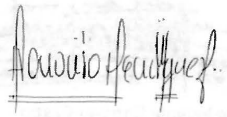
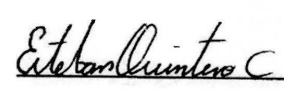
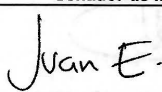
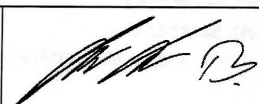
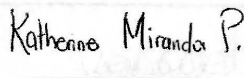

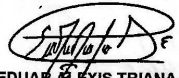
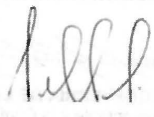


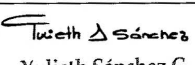

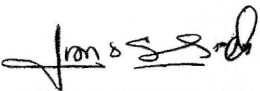
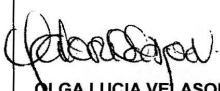




En virtud de todo lo anterior, es necesario que el Estado reconozca que la pobreza no solo se combate mediante transferencias monetarias directas (subsidios), sino facilitando el acceso al crédito y el sistema financiero, toda vez que la falta de liquidez impide que personas naturales y jurídicas asociadas con micronegocios y/o microproducción, atiendan contratiempos que suponen una fuente inagotable de clientes para el “Gota a gota” o del “Paga diario”.

No es de extrañar, que solo el 55% de las empresas recién creadas en Colombia sobrevivan al primer año, que solo el 41% de ellas sobrevivan al segundo y menos del 31% lo hagan al tercero. Cifra que se iría reduciendo hasta el punto que, solo una de cada diez empresas recién sobrevive a la primera década de operación.

Si Colombia desea apostar al cierre de brechas sociales, la reducción del desempleo y la formalización de sus sectores productivos en un contexto poscovid-19, garantizar el acceso al financiamiento a través de la extensión de la oferta de líneas y servicios de crédito, el fortalecimiento de garantías estatales y la ampliación del acceso a la información deberá ser una prioridad nacional.

 <b>CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE</b> Representante a la Cámara por Valle del Cauca Partido Centro Democrático	 <b>MIGUEL URIBE TURBAY</b> Senador de la República
 <b>CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR</b> Representante a la Cámara	 <b>HERNÁN DARÍO CAVAID MÁRQUEZ</b> Representante a la Cámara
 <b>ARMANDO ANTONIO ZABARÁIN</b> Representante a la Cámara	 <b>PALOMA VALENCIA LASERNA</b> Senadora de la República
 <b>ÓSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES</b> Representante a la Cámara por Santander	 <b>VLADIMIR OLAYA MANCIPE</b> Representante a la Cámara por el Casanare

<sup>10</sup> “La inclusión financiera es un elemento facilitador clave para reducir la pobreza y promover la prosperidad”. Banco Mundial (2022). Enlace: <https://bit.ly/2KvxOBT>

 <b>HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO</b> Senador de la República	 Esteban Quintero Cardona Senador de la República
 <b>JUAN ESPINAL</b> Representante a la Cámara	 <b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Senador de la República
 <b>KATHERINE MIRANDA</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 <b>JORGE ALEXANDER QUEVEDO H.</b> Representante a la Cámara Partido Conservador - Guaviare
 <b>EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN</b> Representante a la Cámara Boyacá Centro Democrático	 Andrés Felipe Guerra Senador de la República
 <b>SILVIO CARRASQUILLA TORRES</b> Representante a la Cámara	 Jose Vicente Carreño Castro Senador de la República
 Yulieth Sánchez C. Representante a la Cámara	 José Jaime Uscátegui Pastrana Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
 <b>JUAN CARLOS WILLS OSPINA</b> Representante a la Cámara Partido Conservador Colombiano	 <b>OLGA LUCIA VELASQUEZ NIETO</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde
 <b>OLMES ECHEVERRÍA DE LA ROSA</b> Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	 <b>EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA</b> Honorable Senador de la República
 <b>OSCAR MAURICIO GIRALDO H.</b> Senador de la República Partido Conservador	 <b>LUIS MIGUEL LÓPEZ A.</b> Representante a la Cámara Partido Conservador

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 181 DE 2022**

por medio de la cual se establecen medidas que permitan la resocialización y reincorporación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Generalidades**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley pretende generar mecanismos de articulación entre el Estado y el sector privado que permitan la verdadera resocialización y reincorporación a la vida social y productiva de aquellas personas que por causa de condenas penales o procesos de reincorporación de grupos armados organizados son hoy población vulnerable. Mediante los presentes mandatos de ley se pretende reivindicar el rol de las penas y la función de individuos que ya cumplieron su deuda con la sociedad y que requieren del apoyo social para evitar la reincidencia. Asimismo, el cumplimiento de los fines de la pena en cuanto a resocialización permitirá alcanzar los principios de paz, dignidad humana, y la solidaridad de las personas como lo manda la Constitución Política.

Artículo 2°. *Destinatarios.* Serán destinatarios de la presente ley:

- a) Reincorporados. Aquellas personas que hayan cumplido la pena de prisión o que hayan sido beneficiarios de medidas alternativas o amnistías como consecuencia de procesos de paz o de negociaciones que haya hecho el Gobierno nacional con diferentes grupos organizados al margen de la ley en cualquier tiempo.
- b) Las autoridades y entidades públicas a nivel nacional o territorial que, en el marco de sus funciones, deban actuar como vehículos de procesos de reincorporación y resocialización.
- c) Los particulares que, como consecuencia de su actividad privada, brinden ayuda en materia económica, laboral, educativa o de cualquier tipo para generar un tejido social apto para la resocialización y reincorporación.

Artículo 3°. *Profesionales para la resocialización.* Todos los centros penitenciarios y carcelarios deberán contar con un grupo de psicólogos ocupacionales y trabajadores sociales que propenderá por la resocialización y inserción social de las personas privadas de la libertad. Velarán por la continuidad de los penados en la capacitación y los procesos productivos, la orientación y el acompañamiento en procesos psicosociales incluso luego del cumplimiento de la pena, momento en el que deberán continuar con el debido seguimiento y apoyo para las personas reincorporadas.

Artículo 4°. *Asociaciones público privadas.* Se autoriza al Gobierno nacional a realizar

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 06 de Septiembre del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_

No. 180 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito por HR Christian Garces HS Miguel Uribe, HR Carlos Osorio, HR Juan C. Wills HR Armando Zabarrain y otros HI-PP y HI-SS

SECRETARIO GENERAL

Asociaciones Público Privadas (APP) como instrumento de vinculación de capital privado para financiar programas de apoyo a la reincorporación y resocialización de las personas reincorporadas.

Dichas alianzas podrán incluir emprendimientos estatales que permitan la explotación económica y comercial de privados cuya mano de obra sea mayoritariamente personas reincorporadas.

Artículo 5°. *Inspección, vigilancia y control.* El Ministerio de Justicia y del Derecho en conjunto con el Ministerio del Trabajo ejercerán el control, inspección y vigilancia sobre las Alianzas Público Privadas que se generen como consecuencia del artículo 4° de la presente ley.

## CAPÍTULO II

### Rutas de educación y capacitación

Artículo 6°. *Ampliación Progresiva Programas de Trabajo y Capacitación.* El ministerio de Justicia y del derecho, en concurrencia con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, (Inpec) y la Unidad de Servicio Penitenciarios y Carcelarios, (Uspec). en coordinación con el SENA y en Ministerio de educación deberán presentar un plan de ampliación de los programas de trabajo y estudio intracarcelario que permita tener los cupos suficientes para todas las personas que cumplen penas. Dicho plan deberá ser presentado dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 7. *Capacitación integral para el trabajo.* El servicio Nacional de Aprendizaje, (SENA) deberá desarrollar programas focalizados para la capacitación completa integral y sostenida en el tiempo para los reincorporados y aquellos que aún están cumpliendo pena, dicha formación deberá acompañarse de asistencia para el emprendimiento y la vinculación laboral.

Para lo anterior, se autoriza al servicio Nacional de Aprendizaje, (SENA) a realizar Asociaciones Público Privadas (APP) para lograr obtener el mayor beneficio en cuanto a espacios laborales para los reincorporados o penados.

Artículo 8°. *Seguimiento y sostenimiento.* Culminada la etapa de capacitación y para aquellos reincorporados que les interese continua con emprendimientos propios, iNNpulsando la agencia de emprendimiento e innovación del Gobierno nacional deberá crear un programa de apoyo y seguimiento a los proyectos productivos de los reincorporados.

El seguimiento deberá garantizar el monitoreo y asistencia técnica, con lineamientos claros que permitan concretar las metas de desarrollo de emprendimiento de cada reincorporado.

Artículo 9°. *Programas de concientización social.* El gobierno nacional, deberá en el término de un (1) año desarrollar una estrategia integral de concientización social frente a la necesidad de brindar oportunidades laborales, económicas e integración social para reincorporados.

Dichos programas deberán incluir despliegue en medios masivos de comunicación, mesas de trabajo que integren autoridades territoriales y miembros de la sociedad civil que permitan establecer mecanismos de socialización social.

## CAPÍTULO III

### Beneficios para la promoción de la resocialización

Artículo 10. *Exención en renta.* Los proyectos de emprendimiento que inicien personas reincorporadas tendrán exención de la totalidad del impuesto de renta por un término de tres (3) años, solo podrá aplicarse el beneficio tributario sobre un proyecto de emprendimiento por persona o grupo de personas que en cualquier tiempo se constituyan por una única vez.

Dicha exención se aplicará posterior prueba de sentencia cumplida o reconocimiento como ex miembro de grupo organizado que haya sido beneficiario de proceso de negociación con el Gobierno nacional. La reincidencia será causal de pérdida inmediata del beneficio.

El presente beneficio aplicará únicamente para aquellos reincorporados que hayan cumplido pena o hayan sido beneficiados entre el año 2000 y hasta la fecha.

Artículo 11. *Régimen de tributación sociedad dedicadas a la Reincorporación y resocialización.* Las sociedades, que sean micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, que dediquen su actividad económica al empleo de personas reincorporadas, o por lo menos el 50% de la planta total de la sociedad, cumplirán las obligaciones tributarias sustantivas correspondientes al impuesto sobre la renta y complementarios, siguiendo los parámetros que se mencionan a continuación:

- a) La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de las nuevas sociedades, que sean micro y pequeñas empresas, será del 0%; por tres (3) años; la tarifa será del 25% de la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas o asimiladas por los tres (3) años siguientes la tarifa será del 50% de la tarifa general por los tres (3) años subsiguientes. A partir del noveno año, la tarifa será plena.
- b) La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de las nuevas sociedades, que sean medianas y grandes empresas, será del 50% de la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios para personas jurídicas o asimiladas por tres (3) años; la tarifa será del 75% de la tarifa general por los tres (3) años siguientes. A partir del sexto año, la tarifa será plena.

Los beneficios se mantendrán siempre que la sociedad demuestre que durante el tiempo del beneficio se mantuvo de forma permanente el porcentaje de nómina y objeto social, so pena de las consecuencias penales de encontrarse información falsa.



## CAPÍTULO IV

**De la contratación pública**

Artículo 12°. *Puntaje adicional para proponentes con trabajadores de la población pospenada.* En los procesos de licitaciones públicas, concurso de méritos, para incentivar el sistema de preferencia a favor de las personas naturales de la pospenada o personas jurídicas que tengan trabajadores pertenecientes a la población pospenada, las entidades estatales deberán otorgar el cero punto cinco por ciento (0.5%) del total de los puntos establecidos en el pliego de condiciones, a los proponentes que acrediten la vinculación de trabajadores con discapacidad en su planta de personal, de acuerdo con los siguientes requisitos:

1. La persona natural, el representante legal de la persona jurídica o el revisor fiscal, según corresponda, certificará el número total de trabajadores vinculados a la planta de personal del proponente o sus integrantes a la fecha de cierre del proceso de selección.
2. Acreditar el número mínimo de personas pertenecientes a la población post penada en su planta de personal, de conformidad con lo señalado en el certificado expedido por el Ministerio de Trabajo, el cual deberá estar vigente a la fecha de cierre del proceso de selección.

Verificados los anteriores requisitos, se asignará el cero punto cinco por ciento (0.5%) a quienes acrediten el número mínimo de trabajadores de la población pospenada, señalados a continuación:

Número total de trabajadores de la planta de personal del proponente.	Porcentaje mínimo de trabajadores de la población pospenada exigido.
Entre 1 y 30	1
Entre 31 y 100	3
Entre 101 y 150	5
Entre 151 y 200	7
Más de 200	10

Parágrafo. Para efectos de los señalado en el presente artículo, si la oferta es presentada por un consorcio, unión temporal o promesa de sociedad futura, se tendrá en cuenta la planta de personal del integrante del proponente plural que aporte como mínimo el cuarenta por ciento (40%) de la experiencia requerida para la respectiva contratación.

Artículo 13°. *Seguimiento durante la ejecución del contrato.* Las entidades a través de los supervisores o interventores del contrato según corresponda, deberán verificar durante la ejecución del contrato que los proponentes que resultaron adjudicatarios mantienen en su planta de personal el número de trabajadores de la población pospenada que dio lugar a la obtención del puntaje adicional de la oferta. El contratista deberá aportar a la entidad estatal contratante la documentación que así lo demuestre.

Esta verificación se hará con el certificado que para el efecto expide el Ministerio de Trabajo y la entidad estatal contratante verificará la vigencia de dicha certificación, de conformidad con la normativa aplicable.

Parágrafo. La reducción del número de trabajadores de la población pospenada acreditado para obtener el puntaje adicional constituye incumplimiento del contrato por parte del contratista, y dará lugar a las consecuencias del incumplimiento previstas en el contrato y en las normas aplicables. El procedimiento para la declaratoria de incumplimiento de que trata el presente artículo deberá adelantarse con observancia a los postulados del debido proceso, en aplicación de los principios que rigen la actividad contractual teniendo presente los casos de fuerza mayor o caso fortuito.

Artículo 14. *Sistema de preferencia.* En cumplimiento de lo previsto en los numerales 7 y 8 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, si en la evaluación hay empate entre proponentes que cumplan con el requisito de planta de población pospenada, la entidad estatal desempatará a favor de aquella que tenga más mujeres de dicha población dentro de su planta de trabajo, si persistiese el empate se remitirá a los criterios de desempate convencionales para el tipo de modalidad contractual que esté en curso.

## CAPÍTULO V

**Disposiciones finales**



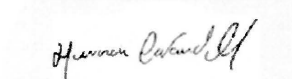

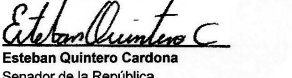
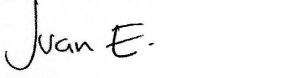
Artículo 15. *Mandato de política pública.* El Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, deberá presentar una política pública integral para la resocialización y reincorporación que integre a las diferentes entidades de la sociedad civil, nación, ramas del poder público, entes de control y entes territoriales con metas definidas y costo presupuestal para la implementación.

Dicho proyecto de política pública deberá ser presentado al año siguiente de la entrada en vigencia de la presente ley.

Sus seguimiento y resultados serán publicados de forma anual en la página web de las entidades nacionales que intervienen en el proceso.

Artículo 16. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

 ÓSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES Representante a la Cámara por Santander	 José Jaime Uscátegui Pastrana Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
 HERNÁN DARIÓ CADAVID MÁRQUEZ Representante a la Cámara	 ENRIQUE CABRALES BAQUERO Senador de la República
 Esteban Quintero Cardona Senador de la República	 JUAN ESPINAL Representante a la Cámara por Antioquia

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. JUSTIFICACIÓN

Uno de los problemas que el Estado colombiano ha sido incapaz de resolver, a pesar de las múltiples estrategias, es el de la política penitenciaria y criminal. Muy seguido aparecen nuevas reformas modificando penas, modificando procedimientos, aumentando beneficios, construyendo nuevas cárceles pero, aun así, no hay en el Estado una política y mecanismos que garanticen el paso más importante de la política criminal a nivel de derechos humanos, la resocialización.

Este proyecto pretende brindar una solución en tanto estrategias específicas como beneficios en contratación pública, tributarios; pero también se pretende generar acciones macro del Estado para generar rutas de estudio y trabajo, de emprendimiento, y de mandato de política pública que realmente genere tejido social que permita la integración de las personas que por una razón u otra requieren, para evitar la reincidencia y construir verdadera paz, el abrazo de la sociedad.

### II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

En la Constitución política se encuentran consagrados en los artículos 1 y 2 los principios fundamentales, donde se establece el respeto a la dignidad humana y la obligación del Estado de proteger a todas las personas residentes en Colombia y asegurar la convivencia y un orden justo, en el artículo 12 se encuentra la prohibición de penas crueles, inhumanas o degradantes, la prohibición de penas o medidas de seguridad imprescriptibles en su artículo 28 y el derecho al debido proceso en su artículo 29<sup>1</sup>.

Es de anotar que el presente proyecto de ley busca restablecer el estado de cosas inconstitucionales en el sistema penitenciario y carcelario tal y como en reiteradas providencias de la Corte Constitucional se ha señalado, entre ellas la **Sentencia 267/18**<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Sentencia T-265 de 2017 Corte Constitucional. En reiteradas sentencias de la Corte se ha pronunciado sobre el debido proceso. En este sentido la referida sentencia puntualiza el concepto y finalidad, así como las garantías. En el mismo sentido el DEBIDO PROCESO DE PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD-Vulneración por incumplimiento de orden judicial que otorgó beneficio de prisión domiciliaria con dispositivo de vigilancia electrónica y FUNCIONES Y FINES DE LA PENA-Teoría de la prevención general negativa/FUNCIONES Y FINES DE LA PENA-Teoría de la prevención general positiva, entre otros.

<sup>2</sup> Sentencia 267/18 Corte Constitucional. En ella reitera: ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Lineamientos para su seguimiento a partir de mínimos constitucionales asegurables “En el caso de la población carcelaria, la Corte Constitucional ha ofrecido lineamientos para el seguimiento al estado de cosas inconstitucional a partir de mínimos constitucionalmente asegurables. Estos parámetros no solo sirven para orientar la evolución de la estrategia de superación de dicho estado

De igual manera en el Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993) en el artículo 5° se hace explícito el carácter protector y de respeto a la dignidad humana en el sistema penitenciario colombiano.

En razón de esto, tanto en el Código Penitenciario y Carcelario como en el Código Penal (Ley 599 de 2000) se estableció que la finalidad de la pena y el tratamiento penitenciario es:

#### Ley 65 de 1993 - Código Penitenciario y Carcelario

Artículo 9°. *Funciones y finalidad de la pena y de las medidas de seguridad.* La pena tiene función protectora y preventiva, pero su fin fundamental es la resocialización. Las medidas de seguridad persiguen fines de curación, tutela y rehabilitación.

Artículo 10. *Finalidad del tratamiento penitenciario.* El tratamiento penitenciario tiene la finalidad de alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal, mediante el examen de su personalidad y a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario.

#### Ley 599 de 2000 - Código Penal

Artículo 4°. *Funciones de la pena.*<sup>3</sup> La pena cumplirá las funciones de prevención

---

*de cosas, sino también como guía, en los casos concretos, a la hora de establecer la naturaleza de la vulneración fundamental y el remedio judicial procedente para conjurarla. También, como punto de referencia necesario del diálogo interinstitucional que acabamos de referir. Los mínimos que deben ser garantizados en la vida en reclusión por las autoridades competentes se refieren a los siguientes aspectos: i) la resocialización, ii) la infraestructura carcelaria, iii) la alimentación al interior de los centros de reclusión, iv) el derecho a la salud, v) los servicios públicos domiciliarios y vi) el acceso a la administración pública y a la justicia. Estos mínimos constitucionalmente asegurables, como señaló la Sala Especial de Seguimiento, tienen carácter prima facie, es decir, no constituyen una lista taxativa ni exhaustiva que agote los temas de los cuales deben ocuparse las autoridades competentes, de manera que es plausible su adaptación a diferentes contextos (cárceles de mediana y alta seguridad, de hombres, de mujeres, mixtas, población carcelaria condenada y sindicada, ubicación geográfica, disponibilidad de recursos técnicos, entre otros)”*.

<sup>3</sup> Sentencia T-286/11 de la Corte Constitucional nos define el concepto y la finalidad de la pena. TRATAMIENTO PENITENCIARIO- “El concepto de tratamiento penitenciario en los siguientes términos: “Se entiende por Tratamiento Penitenciario el conjunto de mecanismos de construcción grupal e individual, tendientes a influir en la condición de las personas, mediante el aprovechamiento del tiempo de condena como oportunidades, para que puedan construir y llevar a cabo su propio proyecto de vida, de manera tal que logren competencias para integrarse a la comunidad como seres creativos, productivos, autogestionarios, una vez recuperen su libertad. Dando cumplimiento al Objetivo del Tratamiento de preparar al condenado(a) mediante su resocialización para la vida en libertad (...)”TRATAMIENTO PENITENCIARIO- “Acerca de la finalidad del tratamiento penitenciario, el

general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado. La prevención especial y la reinserción social operan en el momento de la ejecución de la pena de prisión.

La finalidad de la pena en el ordenamiento jurídico colombiano es la resocialización de los reclusos, la reintegración a la sociedad de personas que cometieron delitos y, por tanto, no están en condiciones de continuar la vida en sociedad, no es con un fin de castigo o vengativo por las acciones cometidas como comúnmente se asocia, tal y como lo reafirma la Corte Constitucional en diferentes jurisprudencias como por ejemplo en la Sentencia C-026/16<sup>4</sup>.

#### SENTENCIA 267 DE 2018 CORTE CONSTITUCIONAL

**Estado de cosas inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario.** - Lineamientos para su seguimiento a partir de mínimos constitucionales asegurables:

*“En el caso de la población carcelaria, la Corte Constitucional ha ofrecido lineamientos para el seguimiento al estado de cosas inconstitucional a partir de mínimos constitucionalmente asegurables. Estos parámetros no solo sirven para orientar la evolución de la estrategia de superación de dicho estado de cosas, sino también como guía, en los casos concretos, a la hora de establecer la naturaleza de la vulneración fundamental y el remedio judicial procedente para conjurarla. También, como punto de referencia necesario del diálogo interinstitucional que acabamos de referir. Los mínimos que deben ser garantizados en la vida en reclusión por las autoridades competentes se refieren a los siguientes aspectos: i) la*

---

*artículo 10 de la Ley 65 de 1993 refirió que su propósito se centra en el logro de la resocialización del individuo, en los siguientes términos: “...El tratamiento penitenciario tiene la finalidad de alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal, mediante el examen de su personalidad y a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario” Es importante anotar que el tratamiento penitenciario se da en el marco de la ejecución de la sanción penal, la cual le corresponde hacer cumplir al poder ejecutivo dentro de los lineamientos trazados por el legislador, el tratamiento penitenciario está predominantemente dirigido a las personas que se encuentran condenadas a pagar una pena, sin embargo, el Inpec tiene el deber de brindar una atención integral a todos los internos sin importar la situación jurídica de quienes se encuentren en los centros de reclusión, en su calidad de sindicados/as o condenados/as”.*

<sup>4</sup> Sentencia C-026 de 2016 Corte Constitucional. CÓDIGO PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Tratamiento penitenciario/RESOCIALIZACIÓN DEL DELINCUENTE-Finalidad del tratamiento penitenciario/REINSERCIÓN PARA LA VIDA EN LIBERTAD-Objetivo del tratamiento penitenciario.

*resocialización; ii) la infraestructura carcelaria; iii) la alimentación al interior de los centros de reclusión; iv) el derecho a la salud; v) los servicios públicos domiciliarios; y, vi) el acceso a la administración pública y a la justicia. Estos mínimos constitucionalmente asegurables, como señaló la Sala Especial de Seguimiento, tienen carácter prima facie, es decir, no constituyen una lista taxativa ni exhaustiva que agote los temas de los cuales deben ocuparse las autoridades competentes, de manera que es plausible su adaptación a diferentes contextos (cárceles de mediana y alta seguridad, de hombres, de mujeres, mixtas, población carcelaria condenada y sindicada, ubicación geográfica, disponibilidad de recursos técnicos, entre otros)”.*

#### SENTENCIA T-100/18 CORTE CONSTITUCIONAL.

**Libertad de configuración legislativa en materia penal** - Contenido y alcance.

*El derecho penal es la expresión de la política criminal del Estado, cuya definición, de acuerdo con el principio democrático y la soberanía popular (artículos 1° y 3° de la Constitución), corresponde de manera exclusiva al Legislador. En este sentido, la cláusula general de competencia legislativa prevista en los artículos 114 y 150 de la Carta, otorga al Congreso de la República la facultad de regular cuestiones penales y penitenciarias. En materia penal, el Legislador goza de un amplio margen para fijar el contenido concreto del derecho punitivo. De tal suerte que, en ejercicio de esta competencia, le corresponde determinar: (i) las conductas punibles; (ii) el quantum de las penas; y (iii) las circunstancias que las disminuyen o aumentan.*

#### SENTENCIA T-267/15 CORTE CONSTITUCIONAL

**Derechos fundamentales de personas privadas de la libertad** - Clasificación en tres grupos: derechos suspendidos, derechos intocables y derechos restringidos o limitados.

*La jurisprudencia Constitucional ha clasificado los derechos fundamentales de los internos en tres categorías: i) aquellos que pueden ser suspendidos, como consecuencia de la pena impuesta (como la libertad física y la libre locomoción); ii) aquellos que son restringidos debido al vínculo de sujeción del recluso para con el Estado (como derechos al trabajo, a la educación, a la familia, a la intimidad personal; y iii) derechos que se mantienen incólumes o intactos, que no pueden limitarse ni suspenderse a pesar de que el titular se encuentre sometido al encierro, dado a que son inherentes a la naturaleza humana, tales como la vida e integridad personal, la dignidad, la igualdad, la salud y el derecho de petición, entre otros.*

## SENTENCIA T-213/11 CORTE CONSTITUCIONAL

### Derechos fundamentales del interno-Reiteración de jurisprudencia.

“Esta Corporación ha determinado que los derechos fundamentales de los reclusos pueden clasificarse en tres grupos: (i) los derechos intocables, aquellos que son inherentes a la naturaleza humana y no pueden suspenderse ni limitarse por el hecho de que su titular se encuentre recluso. En este grupo se encuentran los derechos a la vida, la dignidad humana, la integridad personal, la igualdad, libertad religiosa, debido proceso y petición; ii) los derechos suspendidos, son consecuencia lógica y directa de la pena impuesta, tales como: la libertad personal, la libre locomoción entre otros, (iii) los derechos restringidos, son el resultado de la relación de sujeción del interno para con el Estado, dentro de éstos encontramos los derechos al trabajo, a la educación, a la intimidad personal y familiar, de reunión, de asociación, libre desarrollo de la personalidad, libertad de expresión. En consecuencia, la relación de especial sujeción que existe entre las personas que se encuentran privadas de la libertad y el Estado, no es otra cosa que “una relación jurídica donde el predominio de una parte sobre la otra no impide la existencia de derechos y deberes para ambas partes”.

### Tratamiento penitenciario-Finalidad

“La Corte Constitucional ha señalado que el tratamiento penitenciario presenta dos dimensiones fundamentales, la primera de ellas, referente al propósito de lograr la resocialización del delincuente y, la segunda, en lo concerniente a la relación que existe entre el derecho a acceder a programas de estudio o trabajo que permitan redimir pena y el derecho fundamental a la libertad personal. Desde esa óptica, los Establecimientos Penitenciarios y Carcelarios tienen el deber de restaurar los lazos sociales de los reclusos con el mundo exterior; pues de ello dependerá, en gran parte, la posibilidad de resocialización, motivo por el cual, debe ser una prioridad para estos Establecimientos la inclusión de los internos en programas de redención de pena durante las diferentes fases del tratamiento penitenciario. Lo anterior; teniendo en cuenta la incidencia del desarrollo de los mencionados programas en el derecho fundamental a la libertad de los internos”.

## SENTENCIA C-261/96 CORTE CONSTITUCIONAL

### Autonomía de los condenados/derecho a la dignidad humana-función resocializadora/estado social del derecho

“... Estas disposiciones concuerdan plenamente con la Constitución pues protegen la dignidad y autonomía de los condenados, y armonizan tales valores con la propia función resocializadora del sistema penal. En efecto, en el aspecto sustancial de la dignidad humana, se concentra gran parte del debate moderno

sobre la función resocializadora de la pena y del sistema penal en general. La función resocializadora del sistema penal adquiere relevancia constitucional, no solo desde el punto de vista fundamental de la dignidad, sino también como expresión del libre desarrollo de la personalidad humana. La función de reeducación y reinserción social del condenado debe entenderse como obligación institucional de ofrecerle todos los medios razonables para el desarrollo de su personalidad, y como prohibición de entorpecer este desarrollo. Adquiere así pleno sentido la imbricación existente entre la dignidad, la humanidad en el cumplimiento de la pena y la autonomía de la persona, en relación todas con la función resocializadora como fin del sistema penal”.

## III. HACINAMIENTO Y REINCIDENCIA EN COLOMBIA

En el 2018 la Defensoría del Pueblo advirtió sobre la situación de hacinamiento carcelario que experimentaba el sistema penitenciario colombiano recalcando que en los últimos años estas cifras se habían incrementado, a diferencia de lo reportado por otras fuentes oficiales<sup>5</sup>.

En la emisión de este comunicado, junto con el estudio titulado “Informe de Derechos Humanos del Sistema Penitenciario en Colombia (2017-2018)” la Defensoría hace énfasis en que el hacinamiento es uno de los factores más importantes que contribuyen a la violación de todos los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad:

“...Trae como consecuencia graves problemas de salud, de violencia, de indisciplina, de carencia en la prestación de servicios (trabajo, educación, asistencia social, deportes, educación, visita conyugal, servicios médicos, etc.), con una clara violación de la integridad física y mental de los reclusos, de su autoestima y de la dignidad humana. Igualmente, el hacinamiento, cuando sobrepasa el nivel crítico, se convierte en una forma de pena cruel, inhumana y degradante. Para la comisión es claro que en los penales que presentan condiciones de hacinamiento crítico, la calidad de vida de los reclusos sufre serios deterioros, al punto que no se pueden considerar sitios seguros ni para los internos, ni para el personal que trabaja con ellos”.

“En síntesis, a mayor hacinamiento, la calidad de vida de los reclusos y la garantía de sus

Derechos Humanos y fundamentales es menor”.

Es preocupante que en los últimos años la cantidad de población reincidente se haya incrementado, en el mismo informe del Inpec, hacen resaltar que, de las 114.571 personas condenadas, a enero de 2019, 21.151 personas que son el 18,4% de la población total del sistema, sean personas reincidentes, 92,7% de esta población son hombres y 7,3% mujeres.

<sup>5</sup> Defensoría del Pueblo. 2018. Análisis sobre el actual hacinamiento carcelario y penitenciario en Colombia. [en línea]

En el mismo informe el Inpec resalta:

TOTAL REGIONAL	Intramural			Domiciliaria			Vigilancia			Reincidencia		Total Reincid.
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	
CENTRAL	5.692	350	6.042	1.348	193	1.541	387	43	430	7.427	586	8.013
OCCIDENTE	2.961	189	3.150	1.072	101	1.173	39	5	44	4.072	295	4.367
NORTE	1.132	21	1.153	1.081	115	1.196	109	8	117	2.322	144	2.466
ORIENTE	1.540	68	1.608	421	50	471	50	1	51	2.011	119	2.130
NOROESTE	1.998	158	2.156	694	80	774	115	7	122	2.807	245	3.052
VIEJO CALDAS	1.943	163	2.106	426	52	478	77	9	86	2.446	224	2.670
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>15.266</b>	<b>949</b>	<b>16.215</b>	<b>5.042</b>	<b>591</b>	<b>5.633</b>	<b>777</b>	<b>73</b>	<b>850</b>	<b>21.085</b>	<b>1.613</b>	<b>22.698</b>

“La población reincidente contribuye a incrementar los indicadores de sobrepoblación y hacinamiento. Teniendo en cuenta que la población intramural fue 118.769 personas, si restamos los(as) reincidentes (16.141), las cifras serían: población intramuros 102.628, sobrepoblación 22.401 y el índice de hacinamiento 27,9%, con una reducción de 20,1 puntos porcentuales con respecto al actual. Finalmente, si solo se tiene en cuenta la población intramural condenada sin reincidencia (63.113), se tendrían 17.114 cupos en los ERON. Si fuera posible asignar la totalidad de cupos disponibles, no habría sobrepoblación y por ende tampoco hacinamiento”.

Estas condiciones generan un ciclo, el hacinamiento y las condiciones de los centros penitenciarios contribuyen a que los programas de resocialización para los reclusos fracasen y, en consecuencia, la persona cumple su pena sin haber llevado a cabo un proceso exitoso que le garantice la reincorporación a la sociedad, recae en las conductas delictivas y vuelve a ingresar al centro penitenciario aumentando la sobrepoblación del sistema. En un comunicado del Ministerio de Justicia y del Derecho se aborda esta problemática de la siguiente manera:

“La resocialización y la prevención de la reincidencia son dos conceptos relacionados, pues no es posible prevenir la reincidencia si no se cumplen procesos de resocialización exitosos, y, como consecuencia de ello, las principales acciones para la prevención de la reincidencia son aquellas que fortalecen los procesos de resocialización que se deben cumplir en el Sistema Penitenciario y Carcelario de competencia del Inpec, aunque no son las únicas, ya que a la resocialización se suman las demás acciones en materia de seguridad ciudadana y de prevención del delito en general”.

En este orden de ideas, es claro que, si se lograra garantizar que el proceso de resocialización de los internos fuera efectivo, podríamos abordar una de las causas del hacinamiento carcelario y combatir la reincidencia al mismo tiempo.

#### IV. ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

Los altos índices de hacinamiento de la población carcelaria en Colombia, necesariamente nos remiten a la falta de infraestructura penitenciaria y carcelaria, por ello es que proponemos la construcción y operación de esta infraestructura mediante la figura de las Alianzas Público-Privadas (APP), tal y como lo señala el Grupo Banco Mundial:

“Las alianzas público-privadas, (APP) pueden ser un instrumento para satisfacer estas necesidades de servicios de infraestructura. Cuando las APP

se diseñan correctamente y se implementan en entornos regulatorios equilibrados pueden aportar mayor eficacia y sostenibilidad a la prestación de servicios públicos como agua, saneamiento, energía, transporte, telecomunicaciones, atención de salud y educación. Las APP también pueden permitir una mejor distribución de riesgos entre las entidades públicas y privadas<sup>6</sup>”.

La Ley 1508 de 2012 las define como “un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio”.

En consonancia con estas disposiciones, mediante este proyecto se autorizaría al Gobierno nacional a realizar Alianzas Público Privadas (APP) en un marco regulatorio equilibrado, en el que la vigilancia y custodia de los condenados continúa bajo el Estado colombiano y la APP funcionaría como instrumento de vinculación de capital privado que contribuya de manera efectiva a la financiación de la infraestructura necesaria para la creación, organización y administración de los servicios de las Penitenciarias Productivas.

En la búsqueda de un costo beneficio que conlleve la asunción de la infraestructura de las Penitenciarias Productivas y los gastos operativos de los mismos sean asumidos por los privados en beneficio tanto de la administración pública como de los internos y, el mantenimiento del monopolio de la fuerza del Estado garantizando el cumplimiento de las políticas criminales, reforzando el sistema progresivo penitenciario; es por ello también que la asunción de gastos de sostenimiento de los internos en las Penitenciarias Productivas estará a cargo del Estado colombiano y el privado, en proporciones que para tal efecto el Gobierno nacional determine, ello en razón del equilibrio que debe existir en la configuración de las Alianzas Público Privadas que se proponen en el proyecto de ley.

El proyecto de ley busca, por un lado, la no vulneración de derechos humanos en los centros de penitenciarios para los condenados y que la finalidad de la pena en el sistema progresivo penitenciario en Colombia pueda realmente operar bajo la égida de

<sup>6</sup> Banco Mundial. BIRF-AIF. 2018. Infraestructura y alianzas público-privadas. ([Disponible en línea](#))

una política criminal garantista en nuestro Estado Social de Derecho, en el que se reitera el monopolio de la fuerza continúa en cabeza del Estado y, por el otro, que los privados, tal y como se advirtió precedentemente la vinculación de capital privado al desarrollo de obras de infraestructura penitenciarias, establecida en la Ley 1508 de enero del 2012, la cual en este momento puede ser una pieza clave para comenzar a disminuir los índices de hacinamiento dramáticos que hoy tenemos y que coinciden con los altos índices de reincidencia criminal.

Es de anotar que la Ley 1508 de enero del 2012 se creó para incentivar la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura tanto productiva como social que requiere el país mediante las Alianzas Público Privadas (APP) la cual opera como la unión de esfuerzos entre los diferentes niveles de Gobierno y los empresarios y/o inversionistas para impulsar, desarrollar y mantener obras y proyectos de infraestructura en todos los sectores de la infraestructura tanto productiva como social, en el caso que nos ocupa para proveer y mantener a largo plazo infraestructura pública penitenciaria y ofrecer servicios dignos y adecuados a los condenados, para unas condiciones dignas frente a lo que ocurre con las cifras que en el presente proyecto de ley presentamos.

Mediante el Decreto 4150 de 2011 “*por el cual se crea la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (SPC), se determina su objeto y estructura*”, se estableció que entre las funciones de la Uspec se encontraba la de celebrar alianzas público-privadas y la potestad de realizar contratación con terceros para hacer seguimiento a este tipo de contratos. Es así como, entre las funciones de la Dirección de Gestión Contractual de esta entidad, el artículo 23 numeral 8 indica:

**Artículo 23. Dirección de Gestión Contractual.**  
*Las funciones de la Dirección de Gestión Contractual son las siguientes:*

(...)

8. *Elaborar estudios encaminados a definir modelos alternativos para el suministro de los bienes, el desarrollo de las obras, la atención y prestación de los servicios para el desarrollo de las funciones institucionales y del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), de manera directa, o a través de convenios interinstitucionales, convenios de asociación entre entidades públicas, de la tercerización de servicios o de alianzas público-privadas, de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, en coordinación con la Oficina Asesora Jurídica y demás dependencias de la entidad.*

Por tanto, el modelo de APP no es ajeno a la realidad de la entidad y lo que se propone en este proyecto es diversificar la aplicación de esas alianzas para financiar infraestructura, administración y operatividad de un modelo penitenciario enfocado a aumentar los índices de éxito de los procesos de

resocialización. De igual manera este proyecto de ley pretende generar una alternativa para reducir el costo de mantenimiento de las personas privadas de la libertad para el Estado. De esta manera como respuesta a un derecho de petición, radicado ante el Inpec, evidenciamos que el costo anual por preso, para el año 2019, se encuentra alrededor de \$18.000.000 una cifra considerable teniendo en cuenta los diversos sectores que se podrían ver beneficiados si este costo logra disminuirse. Por otro lado, si pensamos en un programa de resocialización con acompañamiento se podría estimar que puede costar al año \$5.760.000 pesos<sup>7</sup> por persona, de manera que según estos datos y pensando en que un sindicado haga parte de un programa de resocialización con acompañamiento no estaría recluida en un centro penitenciario, por cada peso invertido en el programa el Estado podría ahorrarse hasta \$2,21 pesos.

**V. POBLACIÓN POTENCIALMENTE BENEFICIARIA**

Este proyecto pretende beneficiar dos tipos de poblaciones que son comúnmente discriminadas y marginalizadas socialmente por razones medianamente similares. Aquellos que, por la comisión de un delito común, pagaron una pena y quedan marcados; y aquellos que, por pertenecer a un grupo armado organizado, se desmovilizaron o iniciaron un proceso de desarme colectivo como producto de un proceso de negociación con el Gobierno nacional, han sido reintegrados a la sociedad.

De acuerdo a la investigación del periódico El Tiempo, del año 2020, el cálculo que se tiene de los desmovilizados entre el 2001 y el 2020, el total de personas asciende a 75.731 personas que se han dividido así:

GRUPO ARMADO	CAUSA	NÚMERO
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común. FARC- EP	Desmovilización voluntaria	19.929
Autodefensas Unidas de Colombia. AUC	Proceso de Justicia y Paz	36.376
Ejército de Liberación Nacional. ELN	Desmovilización Voluntaria	4.911
Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común. FARC- EP	Proceso de Paz-Acuerdo Colón	13.000

Con respecto al proceso de reincorporación, la alta consejería para la estabilización reportó que “*Con corte al 31 de abril de 2021, más de 6.567 personas en proceso de reincorporación vinculadas a un proyecto productivo y que están desarrollando una*

<sup>7</sup> Tomando como base los \$480.000 mensuales que cada una de las personas recibirían por concepto de participar en el programa. La multiplicación de los \$480.000 por 12 meses es lo que da como resultado el \$5.760.000. Datos obtenidos por el Departamento Nacional de Planeación estimando el costo de un programa de resocialización de la Agencia Colombiana para la Reincorporación y la Normalización.

<sup>8</sup> Camacho, Carlos. *El Tiempo*; “75.000 personas dejaron las armas en el país en los últimos 20 años”- 12 de noviembre de 2020

unidad de negocio, con una inversión que ascienden los \$60 mil millones. Asimismo, el Acuerdo indicaba los temas de salud por un periodo de 24 meses, y el Gobierno ha mantenido la afiliación del 98% de las personas a través del Sistema General de Salud”<sup>9</sup>.

Asimismo, el doctor Archila ha afirmado que en los últimos tres años de implementación de la política Paz con Legalidad se han vinculado más de 8.400 excombatientes a un proyecto productivo (colectivo o individual) y que “Estos proyectos tienen una financiación de \$80.704 millones, de los cuales \$66.467 millones fueron entregados por el Gobierno del presidente Iván Duque, como parte de su compromiso con el proceso de reincorporación”<sup>10</sup>.

Por otro lado, están las personas que han sido condenadas por la comisión de delitos comunes y que también, serían directos beneficiarios del proyecto de ley. De acuerdo con el Inpec, hoy la población condenada asciende a 73.915 personas de las cuales 69.288 son hombres y 4.627 son mujeres.

INFORMACIÓN INTRAMURAL			
CAPACIDAD	81.175		
POBLACIÓN	97.480		
	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
CONDENADOS	69.288	4.627	73.915
SINDICADOS	20.973	2.072	23.045
EN ACTUALIZACIÓN	475	45	520
POBLACIÓN	90.736	6.744	97.480

Incontables estudios se han hechos sobre las fallas del sistema penitenciario para resolver la resocialización, desde el espacio y circunstancia de la cárcel misma. Así lo expresa Norberto Hernández:

“Dentro del sistema progresivo contemplado en el régimen penitenciario colombiano, los programas de resocialización están ideados no solo para que la persona privada de la libertad tenga una actividad en el interior del establecimiento de reclusión y eventualmente reporte algunos beneficios económicos por el trabajo desarrollado, sino también para generar un puente hacia la vida en libertad, con la aprehensión de algún arte u oficio que le permita devengar recursos por fuera de los muros de la cárcel, desarrollando una actividad legal que lo aleje de la comisión de delitos, especialmente aquellos de contenido patrimonial. Pero al no tener acceso a los mismos, la cárcel se convierte en un lugar apto para el ocio

<sup>9</sup> <https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2021/Gobierno-Nacional-avanza-para-que-en-2022-estén-definidas-las-hojas-de-ruta-de-reincorporacion-de-excombatientes.aspx>

<sup>10</sup> <https://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2022/7-de-cada-10-excombatientes-en-reincorporación-están-vinculados-a-un-proyecto-productivo.aspx>

<sup>11</sup> [http://190.25.112.18:8080/jasperserverpro/flow.html?\\_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash\\_Poblacion\\_Intramural&j\\_username=inpec\\_user&j\\_password=inpec](http://190.25.112.18:8080/jasperserverpro/flow.html?_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash_Poblacion_Intramural&j_username=inpec_user&j_password=inpec)

improductivo, que en definitiva ratifica la idea de que el condenado al llegar allí”<sup>12</sup>.

La falta de política de reincorporación que involucre transversalmente a todos los actores de la sociedad y genere compromisos serios institucionales. Consideramos por lo anterior, que el presente proyecto contribuirá, de forma real, a los procesos de resocialización y reincorporación.

De los honorables congresistas,

ÓSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES  
Representante a la Cámara por Santander

José Jaime Uscátegui Pastrana  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

Hernán Darío Cadavid Márquez  
Representante a la Cámara

JUAN ESPINAL  
Representante a la Cámara por Antioquia

ENRIQUE CABRALES BAQUERO  
Senador de la República

Esteban Quintero Cardona  
Senador de la República

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 06 de Septiembre del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley 181 Acto Legislativo

No. Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:

HR Oscar Villamizar, HR Hernán D. Cadavid  
HS Esteban Quintero y otros H.R.R.

SECRETARIO GENERAL

\*\*\*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 182 DE 2022  
CÁMARA

por medio de la cual se establece la Ley de Animales de Compañía.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer las normas generales en el territorio nacional para la tenencia responsable de animales de compañía, en su calidad de seres sintientes desde su nacimiento hasta su muerte. Esto, con el fin de garantizarles una vida digna y un bienestar integral, defendiendo sus libertades y necesidades y con el fin de garantizar a sus propietarios el ejercicio de los derechos al libre desarrollo de la personalidad,

<sup>12</sup> Hernández Jiménez, Norberto. “El fracaso de la resocialización en Colombia”. *Revista de Derecho Universidad del Norte* número 49, Barranquilla, 2018, Página 23.

la intimidad familiar y personal y el derecho a la unidad familiar.

Artículo 2°. *Aspectos de la tenencia responsable de mascotas.* Los aspectos aquí dispuestos sobre la tenencia responsable de mascotas generan obligaciones y deberes a los propietarios y tenedores de animales de compañía –caninos y felinos– y al Estado, atendiendo a los Principios legales frente al trato animal y empleando criterios de razonabilidad y proporcionalidad para desarrollarlos así:

1. Registro Único de Mascotas
2. Identificación del animal
3. Garantías en caso de pérdida o extravío
4. Bienestar integral de las mascotas
5. Bienestar en el transporte de mascotas
6. Solidaridad social en cuidado y recreación
7. Responsabilidad de una muerte digna
8. Regulación de criaderos
9. Regulación de paseadores
10. Regulación de hospedajes y guarderías

Artículo 3°. *Definiciones.* Para la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) **Animal de compañía:** Todo animal doméstico que convive con el hombre para fines de compañía y con el que se puede generar un vínculo emocional.
- b) **Tenencia Responsable de animales de compañía:** Conjunto de obligaciones que contrae una persona cuando decide hacerse cargo de un animal de compañía, y que consiste principalmente en proporcionarle alimento, albergue y buen trato, brindarle los cuidados indispensables para su debido bienestar, no someterlo a sufrimientos evitables. Se incluyen los demás deberes y obligaciones que se establecen en las normas de protección y bienestar animal vigentes.

Artículo 4°. *Registro Único de Mascotas (RUMAS).* Créese el Registro Único de Mascotas, como el Sistema Nacional de Registro e Identificación y geo-referenciación obligatoria de animales de compañía; administrado, organizado y dirigido por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El Registro Único de Mascotas (RUMAS) tiene como objetivo, garantizar el bienestar y la protección de los animales de compañía, por medio del control de población de estos, individualización, identificación, localización y tenencia responsable de los propietarios o tenedores de la mascota para el bienestar integral de los animales a su cargo.

El Registro Único de Mascotas (RUMAS), es un instrumento para la toma de decisiones de planes y políticas públicas urbanas y ambientales que incluyan la garantía de los derechos y bienestar de los animales de compañía en el diseño y la planificación urbana, en especial de infraestructuras, espacio

público, mobiliario y servicios urbanos amigable con los animales de compañía.

Los Entes Territoriales y las Autoridades Ambientales tendrán en cuenta el análisis de la información georreferenciada del RUMAS para el diseño y desarrollo de proyectos de infraestructura, espacio público y servicios urbanos.

La inscripción al Registro Único de Mascotas (RUMAS) será de manera gratuita y virtual por medio de una plataforma digital. Es responsabilidad y obligación del Propietario o si fuese el caso, del tenedor o veterinario, inscribir el animal de compañía en el Registro; los médicos veterinarios reportaran mensualmente la inscripción de sus pacientes en el RUMAS.

Parágrafo 1°. Se deberán inscribir en el Registro Único de Mascotas (RUMAS):

- a) Toda persona natural en calidad de propietario o tenedor y en representación de uno o más animales de compañía
- b) Todo Médico Veterinario que ejerza su profesión en el Territorio Nacional
- e) Personas naturales y jurídicas públicas y privadas que realicen las siguientes actividades:
  - Centros de Bienestar Animal
  - Criaderos de Animales de Compañía
  - Centros de Atención Veterinaria
  - Tiendas o empresas comercializadoras de mascotas
  - Hospedajes y guardería de animales de compañía
- d) Aquellas que determine el reglamento del Ministerio de Ambiente y desarrollo sostenible.

Parágrafo 2°. Corresponderá a las alcaldías el control y fiscalización del registro adecuado de los animales de compañía en el territorio municipal correspondiente.

Las Alcaldías Municipales prestaran asesoramiento a los ciudadanos para la inscripción adecuada y oportuna al Registro Único de Mascotas (RUMAS).

Parágrafo 3°. Los municipios podrán realizar planes de acción y solicitar apoyo para la formulación de políticas de bienestar animal en virtud del principio de coordinación y cooperación a entidades públicas y privadas como: Corporaciones Autónomas Regionales, Policía Ambiental, ICA, Universidades con Facultad de Veterinaria y Zootecnia, Veterinarias, ONG Ambientalistas, Entidades Animalistas y las demás de conformidad con sus funciones.

Artículo 5°. *Identificación del animal.* Cada animal de compañía inscrito en el Registro Único de Mascotas (RUMAS), gozará de un número o código exclusivo que deberá estar visible en la placa de



identificación que lleva el animal al encontrarse en espacio público.

Parágrafo. Para los municipios de categoría 4, 5 y 6 el Gobierno establecerá la forma de financiar con recursos la placa de identificación para las mascotas de dueños que acrediten categoría A y B del Sisbén 4.

Artículo 6°. *Garantías en caso de pérdida o extravío.* Los entes territoriales y el Gobierno nacional se encargarán de promover y generar espacios de difusión de las mascotas que se encuentran perdidas o extraviadas, en los medios de comunicación públicos y privados, municipales, distritales, departamentales y nacionales.

Parágrafo. Los entes territoriales establecerán un procedimiento por medio del cual la ciudadanía podrá comunicar a las autoridades pertinentes el extravío o pérdida de su mascota y la información necesaria para individualizarla mediante los medios de comunicación, dicho procedimiento será de conocimiento público.

Artículo 7°. *Bienestar Integral de las Mascotas.* Todo propietario o tenedor, deberá garantizar el bienestar de las mascotas y deberá asumirlo con enfoque interdisciplinario, teniendo en cuenta elementos mínimos para asegurar condiciones de su entorno como: Funcionamiento adecuado del organismo animal, estado emocional del animal de compañía y posibilidad de expresar conductas de su especie.

La tenencia responsable de mascotas abarca no solo los principios establecidos en el artículo 3° de la Ley 1774 de 2016, sino también las siguientes obligaciones y deberes del propietario o tenedor de la mascota: Prevención y tratamiento oportuno de enfermedades y lesiones que brinden salud a la mascota, nutrición adecuada, no someterlo a encierros prolongados, condiciones de estrés físico ni emocional evitándole sufrimiento y miedo, alojamiento seguro y abrigo apropiado, área de descanso cómoda, manejo y trato humanitario y espacios e infraestructura para su interacción.

Parágrafo. El propietario o tenedor de las mascotas tendrá en cuenta el cumplimiento de las normas de salud pública y medio ambiente, de propiedad horizontal, policivas y las demás que regulan la relación con las mascotas.

Artículo 8°. *Bienestar en el transporte de mascotas.* Todo propietario o tenedor deberá garantizar el bienestar de su animal de compañía y deberá asumirlo con enfoque interdisciplinario, teniendo en cuenta los elementos mínimos para asegurar condiciones de su entorno como: buen estado de salud, buen estado emocional, espacios de recreación, y socialización y la posibilidad de expresar conductas de su especie.

La tenencia responsable de animales de compañía abarca los principios establecidos en las normas de protección y bienestar animal vigentes, así como las siguientes obligaciones y deberes del propietario o tenedor:

- 8.1. Prevención y tratamiento oportuno de enfermedades y lesiones.
- 8.2. Garantizar acceso a servicios al animal, así como garantizar una nutrición adecuada.
- 8.3. No someterlos a encierros prolongados, ni a condiciones de estrés físico ni emocional.
- 8.4. Garantizarle alojamiento seguro y abrigo apropiado, así como un área de descanso cómoda.
- 8.5. Brindarle manejo y trato humanitario, así como espacios e infraestructura adecuada para su interacción con humanos y otros animales.

Parágrafo. El propietario o tenedor del animal de compañía, teniendo en cuenta el cumplimiento de las normas de salud pública, protección al ambiente, de propiedad horizontal, policivas y las demás que regulan la tenencia y convivencia con animales de compañía.

Artículo 9°. *Solidaridad social en cuidado de mascotas.* El 3% del recaudo de la sobretasa ambiental de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) o de ser el caso, Áreas Metropolitanas que sean autoridad ambiental estarán dirigidos a: atender a la población de caninos y felinos en tenencia transitoria de los Centros de Bienestar Animal, albergues, hogares de paso y ONG animalistas que se encuentren en el Registro Único de Mascotas.

Parágrafo 1°. Se brindará también con estos recursos salud a las mascotas registradas en el RUMAS en enfermedades y lesiones graves, de hogares con categoría A y B del Sisbén 4 o el instrumento de focalización que establezca el Gobierno nacional.

Parágrafo 2°. Facúltese a los Concejos Municipales para adoptar y aprobar en sus presupuestos el porcentaje asignado del 3% en la sobretasa ambiental.

Parágrafo 3°. Los municipios de categoría 1 y 2 tendrán que hacer por lo menos una vez al año jornadas de esterilización gratuita para animales de compañía en los sectores o localidades de estrato 1 y 2 de su jurisdicción.

Artículo 10. *Solidaridad social en recreación de mascotas.* Los alcaldes de los municipios de categoría especial 1, 2 y 3 en sus planes de desarrollo y políticas públicas destinarán espacios de recreación para animales de compañía diseñados en la infraestructura física municipal, al igual que planes de acción anuales orientados a la realización de eventos y actividades recreativas, deportivas, competitivas y de exhibición para animales de compañía.

Parágrafo. Queda prohibido a las autoridades restringir el tránsito de animales de compañía en el territorio nacional y demás lugares públicos, mientras se compruebe la tenencia responsable de su propietario o tenedor, los Concejos Municipales realizarán control político a este artículo y su parágrafo.

Artículo 11. *Custodia de las mascotas o animales de compañía.* En aras de garantizar el bienestar integral y la protección de las mascotas o animales de compañía por parte del Estado, así como también reconocer el vínculo afectivo del ser humano para con el animal. La autoridad judicial o competente confiará para el cuidado de los animales de compañía a uno o ambos cónyuges, atendiendo al interés de los miembros de la familia y al bienestar del animal.

Parágrafo 1°. El cónyuge o pareja permanente podrá acudir a una conciliación voluntaria para establecer el régimen de visitas, la manutención y tenencia de la mascota. En ningún caso el conciliador podrá desconocer el vínculo afectivo de la pareja con su mascota o animal de compañía y en ese sentido, debe propender por el bienestar y protección de la misma.

Artículo 12. *Regulación de criaderos.* La actividad de reproducción, cría y comercialización de mascotas deberá constituirse legalmente y estar inscritas en el Registro Único de Mascotas (RUMAS).

Para la realización de estas actividades no se podrán presentar actos de maltrato, crueldad ni explotación reproductiva animal y deberán cumplir lo establecido en el artículo 8° de la presente ley.

La actividad de reproducción de los animales de compañía o de las mascotas jamás podrá superar un parto al año.

Artículo 13. *Regulación de paseadores.* El servicio que prestan los paseadores de perros debe comprender los principios de protección y bienestar animal establecidos en las normas vigentes y deberá ser regulado por las alcaldías municipales y distritales en virtud de sus competencias en materia de protección y bienestar animal.

Los paseadores deberán estar inscritos en el Registro Único de Mascotas y certificar su capacitación en el Sena u otra institución de educación media técnica.

Artículo 14. *Regulación de hospedajes y guarderías.* Los propietarios de hospedajes y/o guarderías de animales de compañía –caninos y felinos–, cumplirán con las condiciones mínimas de adecuaciones locativas acorde con la cantidad y el tipo de animales que pretenden albergar. De la misma forma, deberán atender los principios de las normas de protección y bienestar animal vigentes y serán responsables por los animales mientras se encuentren bajo su custodia.

Estos establecimientos deberán contar con personal adecuado para el manejo de la atención de los animales.

Parágrafo. Los dueños de hospedajes y guarderías deberán adquirir póliza de seguro que cubra daños y perjuicios causados a la mascota en el tránsito del tiempo de tenencia.

Artículo 15. *Medida correctiva.* Adiciónese el numeral 8° al artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, así:

8) *Impedir, obstaculizar, o dificultar a las autoridades de policía, la identificación del animal de compañía de su tenencia, por voluntad propia u omisión del registro del animal.*

Artículo 16. *Reglamentación.* El Gobierno nacional podrá reglamentar cualquiera de los asuntos y materias objeto de la presente ley para facilitar su implementación e interpretación.

Artículo 17. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tendrán seis (6) meses para su reglamentación e implementación.

Artículo 18. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

 ÓSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES Representante a la Cámara por Santander	 José Jaime Uscátegui Pastrana Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
 HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ Representante a la Cámara	 EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN Representante a la Cámara Boyacá Centro Democrático
 ENRIQUE CABRALES BAQUERO Senador de la República	 Esteban Quintero Cardona Senador de la República

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La época de la pandemia generada por el Covid-19 llevó al Gobierno nacional a tomar medidas de prevención y obligación para combatir el Coronavirus como tarea de todos. Por ello la convivencia permanente con nuestro núcleo familiar se convirtió en el eje central de nuestras vidas, teniendo en cuenta que el mismo ya no se compone únicamente de la pareja e hijos u otros familiares sino también de animales de compañía, especialmente, perros y gatos que vinieron a complementar dicho lazo fraternal en el hogar. Pero también se deben resaltar las causas sociales de los colectivos animalistas, que durante años han velado por la protección y defensa de los animales, con lo cual han conseguido, junto con el Congreso de la República, legislar especialmente lo consagrado en la Ley 84 de 1989, que adoptó el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y la Ley 1774 de 2016, conocida como Ley contra el Maltrato Animal. En ese orden de ideas y en armonía a su reconocimiento como “seres sintientes” y los principios frente al trato animal a partir de la última ley en mención, se hace necesario seguir avanzando en nuestra legislación, ahora con la tenencia responsable de las mascotas, desde su nacimiento hasta su muerte, atendiendo las dinámicas globales de familia multiespecie que cada vez cobra más relevancia en la sociedad actual.

El DANE reveló que Colombia viene reduciendo el número de personas que integran los hogares de 4 a 3:

“(…) mientras los hogares unipersonales, de dos y tres personas crecieron en promedio un 5,6%. Los hogares de cuatro personas en adelante decrecieron un 6,3% en los últimos 13 años (…).” Además, ese descenso en el número de integrantes de los hogares colombianos va de la mano de algo que el Director del DANE, Juan Daniel Oviedo, dijo en agosto de 2019 al periódico *El Espectador*, citando: “la tendencia cultural es darles derechos a las mascotas. Todos piensan que ya son un miembro de la familia y esto se ve dentro de los comportamientos. Hace 10 años, menos de un millón de hogares decían que gastaban en la comida (de la mascota) y para llevarla al veterinario. Ahora casi tres millones de hogares nos está diciendo que gastan en sus animales”.

Según Kantar World Panel, en Colombia 3.692.365 hogares tienen animales de compañía, de los cuales el 60,3% son perros, 22,3% gatos, y 17,4% tienen ambos. Esto va vinculado a lo que hoy llamamos familias multiespecie.

De acuerdo con un estudio realizado en 2015 por Fenalco, 6 de cada 10 hogares colombianos tienen mascotas. Es decir, que el 37% de la población tiene animal de compañía, de los cuales 70% son perros y el 13% gatos.

Según el reporte de la Subdirección de Salud Ambiental de Vacunación Antirrábica de Perros y Gatos en Colombia, realizado por el Ministerio de Salud en 2018, la población canina ascendía a 5.206.617 y la felina a 1.630.828, dando un total de 6.837.445 animales. Frente a estos datos, el 76% de las mascotas en el país son perros y el 24% gatos.

En los últimos años se han presentado avances normativos y jurisprudenciales, que han permitido una mayor protección para los animales, en especial la Ley 1774 de enero de 2016, que en su artículo primero considera los animales como “seres sintientes”, y se determinó que su relación con los seres humanos debe regirse por los principios frente al trato de los animales: Protección al animal, bienestar animal y solidaridad social. En el control de constitucionalidad de la Ley, la Corte Constitucional en Sentencia C- 041/17, indicó que: “Aunque la Constitución no reconozca explícitamente a los animales como titulares de derechos, ello no debe entenderse como su negación, ni menos como una prohibición para su reconocimiento –innominados–. Su exigencia atiende a factores como la evolución de la humanidad y los cambios que presente una sociedad”; los avances obtenidos hasta ahora en la legislación para las mascotas perros y gatos son para los maltratados y aquellos animales en situación de calle, por tanto, se hace necesario legislar para la tenencia responsable de mascotas que comparten espacio en la unidad familiar.

En Colombia se ha discutido por años sobre la protección y bienestar animal, pero nuestras normas se quedan cortas al abordar solo el maltrato

y las conductas de agresión contra ellos. Más aún, la Ley 2054 de 2020, en su artículo 1º, reconoce que en Colombia existe “desatención estatal” y “tenencia irresponsable” de animales domésticos de compañía. Es por todo esto, ante la exigencia que atiende factores de evolución en la humanidad y cambios actuales de nuestra sociedad, especialmente, la familia y la pareja, que formulamos este proyecto de ley al Congreso de la República para que en virtud del principio de solidaridad social y la obligación de asistir y proteger a las mascotas con acciones diligentes, lo estudien y le den trámite oportuno.

Es tan significativo el cambio de nuestra sociedad, junto a la vinculación en nuestra familia de las mascotas, que en las Comisarías de Familia ya se llevan a cabo audiencias de conciliación relacionadas con la fijación de cuota alimentaria, cuidados y régimen de visitas en favor de mascotas o animales de compañía acogidas en adopción durante la convivencia de una pareja, lo que demuestran las nuevas dinámicas, ampliando la visión de familia, su tipología, funciones y relaciones, logrando acuñarse el término multiespecie, donde las mascotas ocupan un gran espacio dentro del hogar. Sobre todo en las nuevas formas de concepción de familia: unipersonales, monoparentales, extensas y ampliadas.

Pero más aún, la relevancia de las mascotas –perros y gatos– en nuestra sociedad, en la dinámica judicial del Estado es tal que un Juez de la República de la ciudad de Ibagué, en junio 26 de 2020, por medio de una acción de tutela reconoció el amparo de derechos del núcleo familiar, donde uno de sus miembros es la mascota “Clifor” (canino), ordenando al Fondo Rotatorio del Tolima la venta de un medicamento de control a la dueña de la mascota.

Entonces la familia multiespecie incluye a las mascotas o animales de compañía como integrantes de la misma, de manera que la cotidianidad familiar, salidas y vacaciones se planifican teniendo en cuenta sus necesidades e invocando un amor incondicional que fortalecen estas relaciones inter especie o interacción humano-animal.

Es por las razones expuestas anteriormente, y por las diversas sentencias de las Cortes de cierre, que el Congreso de la República hoy cuenta con los argumentos suficientes para legislar con criterios de razonabilidad y proporcionalidad aprobando esta “Ley de las Mascotas”, que son “seres sintientes” de “especial protección” y en atención a los principios de protección y bienestar animal y solidaridad social consignados en la Ley 1774 de 2016 en el artículo 3º, se hace necesario legislar y reglamentar la tenencia responsable de las mascotas desde su nacimiento hasta su muerte, en equilibrio de defender la vida e integridad de perros y gatos, garantizando a sus dueños la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad e intimidad y el derecho a la unidad familiar.

**JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL,  
LEGAL Y JURISPRUDENCIAL**

NORMAS CONSTITUCIONALES	
Artículo 1°	Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
Artículo 2°	Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.
Artículo 5°	El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.
Artículo 15	Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. (...)
Artículo 16	Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.
Artículo 42	La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. (...) El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia.
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.
Artículo 80	El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.
Artículo 94	La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.
Artículo 95	La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:  8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano

LEYES	
Ley 5ª de 1972	Por la cual se provee a la fundación y funcionamiento de las Juntas Defensoras de animales en todos los municipios del país.
Decreto 497 de 1973	Reglamenta la conformación de las Juntas Defensoras de Animales en los municipios del país, señala la misión de las mismas, los comportamientos considerados malos tratos, los lugares y gastos para su funcionamiento y las sanciones y procedimiento que pueden imponer.
Ley 9ª de 1979	Ley de Medidas Sanitarias
Decreto 2257 de 1986	Reglamenta Parcialmente la Investigación, Prevención y Control de la Zoonosis
Ley 84 de 1989	Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales. Desde esta ley ya se indica que los animales tienen “especial protección”, también regula la prevención del sufrimiento y el dolor de los animales, promueve la salud y el bienestar, erradicar el maltrato y actos de crueldad, se promueve el respeto y el cuidado a los animales. Se impusieron deberes al propietario, tenedor o poseedor del animal.
Ley 611 de 2000	Dicta normas para el manejo sostenible de especies de Fauna Silvestre y Acuática.
Ley 746 de 2002	Regula la tenencia y registro de perros potencialmente peligrosos
Ley 769 de 2002	Código Nacional de Tránsito Terrestre Capítulo. 6 Tránsito de otros vehículos y de animales.
Decreto 1666 de 2010	Establece medidas relacionadas con la sustitución de vehículos de tracción animal.
Ley 1638 de 2013	Prohíbe el uso de animales silvestres ya sean nativos o exóticos de cualquier especie en espectáculos de circos fijos e itinerantes, sin importar su denominación, en todo el territorio nacional. Las autoridades nacionales y locales no podrán emitir ninguna licencia dos años después de la publicación de la presente ley a dichos espectáculos.
Ley 1774 de 2016	Modifica el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal. Los animales como “seres sintientes” no son cosas, recibirán “especial protección” contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial.
Ley 1801 de 2016	Expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Regula el respeto y el cuidado de los animales estableciendo los comportamientos que los afectan, así como las medidas correctivas a aplicar. Asimismo, establece las normas para la tenencia de animales domésticos o mascotas, los albergues, la adopción, y su transporte. Señala los comportamientos que ponen en riesgo la convivencia por la tenencia de animales, la regulación de los ejemplares caninos potencialmente peligrosos, los comportamientos en la tenencia de caninos potencialmente peligrosos que afectan la seguridad de las personas y la convivencia, al igual que las medidas correctivas a aplicar (art. 116 al 135) Título XIII De la relación con los animales Capítulo II.
Ley 1955 de 2019	Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia Pacto por la Equidad”  Artículo 324. Política de protección y bienestar de animales domésticos y silvestres. El Gobierno na

LEYES	
	cional, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la participación del Ministerio de Salud y la Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación y demás entidades competentes, formulará la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres, para lo cual tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley.
	Esta política establecerá lineamientos en materia de bienestar de animales de granja; animales en situación de calle; animales maltratados; especies silvestres objeto de tráfico ilegal; entre otros, y definirá estrategias, programas y propuestas de normatividad para la protección animal, tales como la formación en tenencia responsable; las campañas de esterilización; la creación de centros territoriales de bienestar, la rehabilitación y asistencia integral de fauna doméstica y silvestre; la sustitución progresiva de vehículos de tracción animal; y el fortalecimiento de la investigación y procesamiento de los delitos contra los animales, con el fin de erradicar en el país toda forma de violencia, crueldad, tráfico y comercio ilegal de animales.
Ley 2047 de 2020	Prohíbe en Colombia la experimentación, importación, fabricación y comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos que sean objeto de pruebas con animales e indica que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el apoyo de las empresas privadas, implementarán campañas para difundir la prohibición de experimentación de productos cosméticos en animales y el cuidado de nuestras especies.
Ley 2054 de 2020	Ley de Protección de Animales en Situación de Calle crea los Centros de Bienestar Animal y reemplaza la expresión “coso animal” por “albergues municipales para fauna”. La cual modifica la Ley 1801 del 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en el título 13 De la relación con los animales, arts. 117, 119, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134.

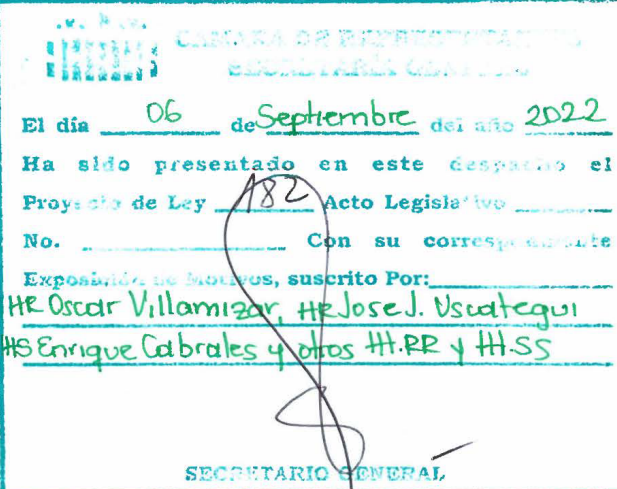
SENTENCIAS	
T-411 / 1992	Constitución Ecológica o Verde
T-035 / 1997	Tenencia de animales domésticos, derechos al libre desarrollo de la personalidad y derecho a la intimidad familiar.
T-119 / 1998	Ladridos de perro - Derecho a la intimidad personal y familiar
T-889 / 1999	Al Congreso se le solicita legislar, regular la tendencia de animales.
T-874 / 2001	Existe la amenaza latente y constante puesta en peligro de los derechos fundamentales de la menor a su vida, integridad física, circulación, recreación y libre desarrollo de la personalidad, como consecuencia de que la demandada transite con su perro de raza pitbull, sin la observancia de las medidas preventivas, a fin de evitar posibles ataques de este hacia la población residente en ese sector de la ciudad y en especial de la menor en cuyo nombre se instauró la presente acción, dadas las condiciones de peligrosidad de dicho animal.

SENTENCIAS	
T-595 / 2003	La tenencia de animales domésticos es permitida en razón al ejercicio de los derechos fundamentales del propietario de la mascota, pero estos tienen el límite constitucional y legal de respetar el derecho de los demás y de observar las normas que regulan la materia.
T-760 / 2007	Constitución Ecológica.
T-572 / 2009	Derecho a la familia – protección constitucional especial.
C-666 / 2010	La Corte Constitucional, en Sentencia <b>C-666 de 2010</b> , consideró que: “el fundamento de la permisión de maltrato animal en el desarrollo de ciertas actividades radica en que se trata de manifestaciones culturales con arraigo social en ciertas regiones del territorio nacional”.
T-608 / 2011	Derecho al medio ambiente sano relación con derecho a la salud y a la vida
C- 439 / 2011	Prohibición de llevar animales en el transporte público, por que implicaba una violación al derecho a la igualdad.
C -889 / 2012	Reglamento Nacional Taurino-Requisitos para la celebración de espectáculos taurinos
T-155 / 2012	Acción de tutela contra decisión de Junta Directiva de Conjunto Residencial-Procedencia excepcional para proteger derecho a la tenencia de animales domésticos como parte del libre desarrollo de la personalidad y de la intimidad familiar
T-034 / 2013	Procedencia seccional para proteger derecho a la tenencia responsable de animales doméstico como parte para el propietario el ejercicio de derechos fundamentales como la autonomía, libre desarrollo de la personalidad y la intimidad individual y familiar.
C-283 / 2014	Prohibición del uso de animales silvestres, nativos o exóticos en circos fijos e itinerantes
T-095 / 2016	Derecho a la intimidad familiar, animal domésticos
C-467 / 2016	Demanda artículos del Código Civil donde los animales tienen la categoría de bienes muebles e inmuebles.
C-026 / 2016	Unidad e integridad familiar - Hace parte del ámbito de protección constitucional de la institución familiar
STP-16597 / 2017	Confirmación del fallo que deja sin valor y efecto la acción constitucional de hábeas corpus radicada que buscaba la libertad del oso Chucho.
C- 048 / 2017	Declaración universal de los derechos de los animales no puede considerarse como un instrumento que forme parte del bloque de constitucionalidad
C- 041 / 2017	Derechos innominados. La constitución no reconoce explícitamente a los animales como titulares de derecho, ellos no deben entenderse como negación, ni menos como una prohibición para su reconocimiento – innominados-. Su exigencia atiende a factores de la humanidad y los cambios que presente una sociedad, lo cual puede llevar a la Corte hacer visible lo que a primera vista no se avizora en la Constitución. Que el Congreso legisle
C-343 / 2017	Deber constitucional de protección a los animales no afecta su condición de bienes jurídicos
C-059 / 2018	Demanda de la Ley 1801 del 2016 artículo 13.  Finaliza afirmando que se requiere una reglamentación de tenencia responsable de mascotas que castigue a los propietarios como responsables de los animales y que proteja a los animales de personas que por su conducta puedan favorecer comportamientos agresivos en caninos con predisposición genética. Subraya que la educación en niños es clave para la tenencia responsable de mascotas.

SENTENCIAS	
C- 045 /2019	La caza deportiva
C- 222 / 2019	Cosa juzgada sobre caza deportiva
C- 032 / 2019	Una de las herramientas que ordena la Constitución para la concreción de la protección del medio ambiente, específicamente a partir de sus artículos 67 y 79, es el fomento a la educación, lo cual resulta determinante para consolidar políticas públicas que requieren de la participación ciudadana y, en general, como instrumento para alcanzar los fines del Estado, particularmente la protección de los animales, como parte del medio ambiente.
STC-1437 /2019	Osa Remedios
C- 133 / 2019	Cosa juzgada Sentencia C-666 de 2010 sobre corridas de toros, límites al deber de protección animal.
C-048 /2020	Demando el código de policía en el artículo 117 - Exequibilidad tenencia de animales domésticos o mascotas

De los honorables congresistas,

 <b>ÓSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES</b> Representante a la Cámara por Santander	 <b>José Jaime Uscátegui Pastrana</b> Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
 <b>EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN</b> Representante a la Cámara Boyacá Centro Democrático	 <b>HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ</b> Representante a la Cámara
 <b>ENRIQUE CABRALES BAQUERO</b> Senador de la República	 <b>JUAN ESPINAL</b> Representante a la Cámara por Antioquia


 El día 06 de Septiembre del año 2022  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley 182 Acto Legislativo \_\_\_\_\_  
 No. \_\_\_\_\_ Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por:  
HR Oscar Villamizar, HR Jose J. Uscategui  
HS Enrique Cabrales y otros HR-PR y HS  
 SECRETARIO GENERAL

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 183 DE 2022  
CÁMARA**

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta y cinco años de la fundación del municipio de Cimitarra, departamento de Santander, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación colombiana rinde público homenaje y se asocia a la celebración de los cincuenta

y cinco años (55) de la fundación del municipio de Cimitarra, en el departamento de Santander, que tendrá lugar el día veinte dos (22) de abril de dos mil veintidós (2022).

Artículo 2°. Declárese al municipio de Cimitarra, departamento de Santander, como el municipio de la resiliencia y reconciliación de Santander.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno nacional para que, de conformidad con los artículos 288, 334, 341, 345, 356 y 357 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para concurrir con la siguiente de utilidad pública y de interés social para el municipio de cimitarra, en el departamento de Santander:

- a. Un proyecto de infraestructura para la construcción de un Puente sobre el Río Carare Sector La India que comunique los municipios de Cimitarra - Landázuri y el municipio de Bolívar, dicho puente incluye la construcción de un corredor terrestre que llegue hasta el centro poblado de Puerto Pinzón.

Este puente sobre el río Carare, permitirá la prolongación de la vía Cimitarra - La India y será una ruta de desarrollo para la zona, que fue dominada por la violencia y hoy es muestra de pujanza y prosperidad.

- b. Proyecto de rehabilitación y pavimentación de la vía Cimitarra - La India que comunica a los campesinos que habitan las veredas de Cimitarra, Sucre, Peñón, Bolívar y Landázuri. Esta obra permitirá que los campesinos puedan desplazarse hacia Cimitarra y Landázuri por una vía terrestre óptima y no por las aguas del río Carare como lo deben hacer a la fecha.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley se incorporarán en el Presupuestos General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y, en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 4°. Vigencia. Esta ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables representantes,

**OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES**  
Representante a la Cámara por Santander

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. RESEÑA HISTÓRICA**

El municipio de Cimitarra fue fundado en el año 1536, deriva su nombre de la época de la Conquista, cuando un grupo de españoles al mando de Gonzalo Jiménez de Quesada y Martín Galeano en busca de una ruta para ir al valle del río Magdalena a las partes

altas de la cordillera, atravesaron esta región y en uno de los campamentos un colonizador perdió su cimitarra (sable curvo) los españoles en su marcha se dieron cuenta de la pérdida del arma y regresaron en su búsqueda hallándola en poder de los indígenas quienes devino a que este era un objeto extraño para ellos le rindieron culto y los colonizadores decidieron dejarla y desde ese entonces lo llamaron el Valle de la Cimitarra. Durante siglos los indígenas que habitaban la región fueron perseguidos hasta llegar a su extinción casi completa.

El primer indicio de colonización se propició con el proyecto del ferrocarril del Carare, el 12 de marzo de 1922, en un intento del gobierno por abrir el comercio a la explotación de la quina, el carbón y el petróleo, que ofrecían altas perspectivas de producción en la zona. Llegaron 25 obreros a trabajar en esta empresa, dirigidos por el señor Ecce Homo Sánchez. Los obreros escogieron el lugar donde hoy es el campamento de obras públicas para instalarse y durante tres meses trabajaron con el objetivo de hacer potreros de abundante pasto para alimentar más de 90 mulas que movían las herramientas y provisiones de los trabajadores.

En el proyecto se laboró hasta 1928 y como no prosperó, la mayoría de los obreros regresaron a sus lugares de origen. Sin embargo, algunos continuaron y se convirtieron en los verdaderos fundadores: Diego Vargas, Simeón Nieves, Serafin Murcia, Silvano Cortés, Carlos Pacheco y José Téllez, entre otros.

En 1936, se inicia el poblamiento y desarrollo de la región con la puesta en servicio en forma definitiva de la carretera Barbosa - Puerto Berrío, llegando gente de Antioquia, Boyacá y otras regiones del país. El señor Francisco Caro construyó la primera casa en lo que hoy es la Calle Primera y Honorio Corredor, Polidoro González, Arturo Villareal y Ricardo Carvajal, se convirtieron en las primeras personas que tenían una finca en la región<sup>1</sup>.

En el año 1951, se convierte Cimitarra en el corregimiento de Vélez, siendo su primer inspector de policía el señor José Antonio Melo Pinzón, más conocido como "Caporal".

En 1966, la Asamblea Departamental aprueba la ordenanza 22, por la cual se creó el municipio de Cimitarra; hasta ese entonces Cimitarra era corregimiento de Vélez hasta que un grupo de colonos, debido a que tenían sus propiedades en las jurisdicciones de Vélez y Bolívar, elevaron ante la Asamblea departamental un memorial solicitando su erección en territorio municipal. Los informes que presentaron manifiestan la existencia de más de diez mil habitantes y de un caserío que agrupaba unas ciento cincuenta casas, dotado de escuela, cárcel y hospital, calculando los futuros ingresos municipales de catorce mil pesos anuales.

En 1967 Cimitarra inicia su vida municipal, siendo su primer alcalde el doctor Alejandro Galvis Galvis, por un día, dejando al señor Segundo Vargas al frente del naciente municipio. Otro hecho sobresaliente en esta década es la construcción del Hospital Integrado San Juan y el Colegio Integrado del Carare (CICA).

## II. LOCALIZACIÓN

El municipio de Cimitarra está localizando al suroccidente del departamento de Santander, a 6°18" y 58" latitud norte y 73°56" y 02" longitud oeste y a una distancia de 311 kilómetros de la capital del departamento vía Panamericana.

Limita por el norte con el departamento de Antioquia y el municipio de Puerto Parra, por el este con el municipio de Landázuri, por el oeste con el departamento de Antioquia, río Magdalena al medio y por el sur con los municipios de Bolívar y Landázuri.

En la Ordenanza 025 de 1966, se especifican los límites para el municipio de Cimitarra: Partiendo de la localidad del corregimiento de Zambito, se sigue la carretera que allí conduce al caserío de San Femando; de allí se sigue la carretera que allí conduce al caserío de San Femando; de allí se sigue el camino que de San Femando conduce a Cimitarra, hasta su cruce con la Quebrada denominada la Corcovada y ésta, aguas abajo, hasta su desembocadura en el río Carare; este río arriba hasta encontrar la desembocadura de la Quebrada denominada Quebradona y esta, aguas arriba, hasta su nacimiento; de allí en línea recta hasta el cruce de la quebrada La Quitiana con la carretera del Carare y el río Guayabito; de ahí línea recta hasta el nacimiento de la quebrada La Verde; de allí línea recta hasta el nacimiento de la quebrada denominada Las Dantas; de allí siguiendo en línea recta hasta encontrar el nacimiento de la quebrada denominada La India; de allí volviendo a la izquierda, a encontrar el nacimiento de la quebrada denominada La Parra; siguiendo el curso de esta hacia abajo, hasta su desembocadura en el río Magdalena arriba hasta encontrar el brazuelo que pasa por el caserío de Zambito.

## III. CIMITARRA Y EL CONFLICTO

En Cimitarra existieron las autodefensas campesinas de la región del Carare desde finales de la década de los cincuenta, lo que facilitó la inserción de las FARC en este municipio, a donde llegaron en 1967. Posteriormente, llegaría el ELN, pues, aunque el 7 de enero de 1965, se dio a conocer públicamente con la toma del vecino municipio de Simacota, demoró unos años en llegar a Cimitarra. Durante la década de 1970 hizo presencia en la zona del Carare, al mando de Ricardo Lara Parada, pero solo hacia mediados de la década se evidenció su accionar en Cimitarra, con la toma del Cerro del Indio el 16 de febrero de 1976.

Terminando la década de los 70, el M-19 empezó a hacer trabajo en el Magdalena Medio, principalmente en Yondó. En septiembre de 1979,

<sup>1</sup> Plan de Desarrollo Municipio de Cimitarra 1998-2000.

después del robo de armas del Cantón Norte en Bogotá son detenidas por el Ejército, en el municipio de Bolívar, 14 personas, entre ellas los dirigentes Andrés Almarales y Carlos Pizarro Leongómez, este último fue llevado a la base militar del aeropuerto de Cimitarra, donde fue torturado por efectivos del Batallón Rafael Reyes que tenía allí su sede.

En la década de los 70, el IV Frente de las FARC, comandado por Ricardo Franco, tenían un centro de operaciones en El Abarco, en Cimitarra. En esta misma época se intensificó el transporte de esmeraldas de la zona de Muzo (Boyacá) por el río Magdalena, por lo que se hizo fuerte la presencia del Ejército.

En marzo de 1975, el Ejército se tomó el centro de operaciones El Abarco, en la vereda Caño Abarco, donde fue asesinado un sinnúmero de guerrilleros, cuyos cuerpos fueron lanzados al río Magdalena. Este hecho se presentó luego de que José Santos, quien había sido guaquero de Muzo y trabajó como informante de la guerrilla pasara a ser informante del Ejército.

Durante la década de 1980, las tres organizaciones insurgentes continuaron teniendo presencia en Cimitarra, aunque el respaldo y apoyo con que contaban se vio mermado en parte por los excesos cometidos por el Frente XI de las FARC, pero fundamentalmente por la represión militar y paramilitar que llevaba a que los campesinos tomaran distancia frente a la insurgencia, para evitar ser señalados como miembros o auxiliares de la misma y en razón de ello ser victimizados.

El M-19 tuvo presencia hasta su desmovilización en 1990, mientras las FARC y el ELN continuaron teniendo presencia en la zona. Para 1998, aún tenían presencia en parte de la zona rural, especialmente, en límites con el municipio de Bolívar, donde se dieron algunas incursiones armadas<sup>2</sup>.

La militarización acompañó a Cimitarra desde que se erigió como municipio, el 23 de abril de 1967, día en que fue nombrado su primer alcalde. Hasta 1972 el municipio tuvo siete alcaldes militares<sup>3</sup>.

En 1975 la Compañía Cóndor del Ejército, al mando del Capitán Luis Próspero Cervantes Gil, adscrita al Batallón Santander con sede en Ocaña (Norte de Santander), estuvo en Cimitarra adelantando operativos, en desarrollo de los cuales se presentaron torturas contra varios campesinos. Para esa época el Batallón Santander estaba comandado por un Coronel de apellido Guzmán.

En la década de los 70 las bases militares existentes en Cimitarra eran la del aeropuerto, que algunos consideraban un “campo de concentración”,

pues en épocas llegó a tener a centenares de detenidos (en 1976 había por lo menos 400 personas allí recluidas); la de Piedralinda; la de Llano Mateo; la de la inspección de policía Campo Seco, que sirvieron de escenario para muchos de los crímenes de lesa humanidad perpetrados por el Ejército.

En 1981 el Comando Operativo número 10, con sede en Cimitarra, al mando del Coronel Ramón Emilio Gil Bermúdez, apoyó a los grupos paramilitares que se habían creado en la inspección de policía de San Juan Bosco La Verde del municipio de Santa Helena del Opón, posibilitando su expansión a Cimitarra. Otros militares de esta unidad que fueron señalados como miembros del MAS por la Procuraduría fueron el teniente Ricardo Méndez y los sargentos Rafael Elinio Hernández y Cristian Jaimes<sup>4</sup>.

### **Los Crímenes de Lesa Humanidad en el marco de la Represión**

#### **Militarización de la vida cotidiana: Carnetización, tortura y procesos ante la Justicia Penal Militar**

En 1975, en Cimitarra, luego de la toma del centro de operaciones de las FARC de la Vereda Caño Abarco se dio un repliegue de la organización insurgente y el Ejército hizo mayor presencia en la región, comenzando una arremetida contra la población presentándose torturas, racionamiento de comida, asesinatos, desapariciones y carnetización, lo que se agudizó en 1976. Pues si bien antes de 1975 ya habían empezado los atropellos, no habían sido tan generalizados, veamos:

- El 7 de septiembre de 1971, el campesino Manuel Echavarría, fue detenido y torturado por miembros del Ejército. Los militares lo detuvieron en la vereda Piedralinda y luego lo llevaron a la base militar ubicada en el aeropuerto de Cimitarra, donde permaneció incomunicado y aislado, siendo golpeado y amenazado.
- En diciembre de 1972, el Concejal de Cimitarra Rafael Zapata, fue torturado por agentes del Estado. Fue sometido a choques eléctricos y lo amarraron, permaneciendo así durante tres días.
- El 20 de mayo de 1973, Pedro Zapata Hincapié fue detenido y torturado por el Ejército. Fue sometido a choques eléctricos, golpes, insultos, privación de alimentos, torturas psíquicas y vendas en la cara. Posteriormente fue puesto en libertad.
- En mayo de 1973, el campesino Alfonso Anaya, fue desaparecido por miembros del Ejército.

Por este hecho no existió investigación disciplinaria, de acuerdo con la respuesta dada por la División de Registro y Control de la Procuraduría

<sup>2</sup> [http://www.derechos.org/nizkor/co\]ombia/libros/nm/z14l/cap2.html](http://www.derechos.org/nizkor/co]ombia/libros/nm/z14l/cap2.html).

<sup>3</sup> El Sargento Hernán Ramírez, el Sargento Félix Perilla Riveros, el Sargento Pedro Miguel Lizarazo, el Sargento Walter Taborda Botero, el Capitán Héctor Mayorga Pineña, el Sargento Mayor Miguel Antonio Porras y el Sargento Primero José Arturo Aguirre.

<sup>4</sup> Revelados nombres de vinculados al MAS. En *El Espectador*, febrero 20 de 1983. Pág. 10A.



General de la Nación, que manifestó “una vez revisada la información reportada por las diferentes dependencias de esta entidad en el sistema Gestión Disciplinaria (GEDIS) no aparece registrada investigación alguna por este suceso”(13).

Durante 1975 y 1976 la represión por parte de agentes del Estado, especialmente, miembros del Ejército, ha sido la más fuerte que ha sufrido Cimitarra, en los últimos 30 años. Lo que ilustran las más de 300 víctimas de asesinato, tortura y desaparición durante estos dos años. En 1975 los pobladores de la región fueron carnetizados, siendo esta una forma de control absoluto. Las Fuerzas Armadas bloquearon una extensa zona en las cabeceras de los ríos Carare y Minero, impidiendo a los colonos que habitaban allí sacar la madera y otros productos agrícolas, así como salir a comprar las remesas.

A finales del mes de marzo de 1975, las FARC se tomaron la inspección de policía Guadualito, del municipio de Yacopí (Cundinamarca), luego de esto la V Brigada emprendió una serie de acciones so pretexto de ubicar al grupo guerrillero. Estas acciones se extendieron por el Magdalena Medio cundinamarqués, boyacense y santandereano, hasta llegar a Cimitarra, donde se presentaron detenciones arbitrarias, torturas y asesinatos. Sin embargo, estas acciones no estaban encaminadas a combatir a la guerrilla, sino a defender otros intereses, como lo expresó en su momento la *Revista Alternativa*, “aliados con el DAS y con Ejército, terratenientes como Jaime Baena, están empleando hasta el asesinato para expulsar miles de colonos que mejoraron esas tierras”<sup>5</sup>.

Veamos algunos casos que muestran el accionar del Ejército y el DAS en 1975:

- El 11 de abril de 1975, una Campesina fue torturada y su hijo de 10 años asesinado por miembros del Ejército, quienes llegaron a la vivienda donde habitaba la familia campesina, la madre fue amarrada y maltratada mientras era interrogada por los militares delante de sus hijos; uno de ellos trató de defenderla, recibiendo un culatazo que le causó la muerte.
- El 14 de abril de 1975 los campesinos Federman Toro Salazar, Salvador Vela, Jorge Duque, Blanca Flor Bueno e Isaías Mosquera, fueron detenidos y torturados por los miembros del Batallón Santander: Capitán Luis Próspero Cervantes Gil, comandante de la Compañía Cóndor; un sargento de apellido López y dos cabos de apellidos Díaz y Rueda, pertenecientes a la base militar del aeropuerto de Cimitarra. Los campesinos fueron vendidos y sometidos a golpes con objetos diversos, pinchazos, asfixias, insultos y torturas psíquicas.

#### IV. MASACRES EN CIMITARRA

##### Masacre de Cimitarra 1987

El 13 de abril de 1987, cerca de 90 paramilitares de las Autodefensas de Puerto Boyacá llegaron a la vereda Número Siete, en el municipio de Cimitarra, Santander, y con lista en mano se llevaron a 14 personas para asesinarlas a orillas del río Carare. Los “paras” arrojaron algunos cuerpos al río y sepultaron al resto.

Los paramilitares señalaron a las víctimas de ser simpatizantes de la guerrilla.

Por estos hechos, en 2012, un juzgado penal de Bogotá condenó a 28 años de prisión a Arnubio Triana Mahecha, alias “Botalón”, quien para ese entonces era integrante del grupo paramilitar bajo el mando de los fallecidos, Gonzalo Pérez y su hijo Henry. No fue sino hasta 1994 que “Botalón” rearmó a las Autodefensas de Puerto Boyacá, luego de que se desmovilizaran en 1991.

A pesar de esta condena, “Botalón” está postulado a la ley de Justicia y Paz y por lo tanto no pagará una pena mayor a ocho años de cárcel<sup>6</sup>.

##### Masacre de Cimitarra de 1990

El 26 de febrero de 1990 a las 9 de la noche, en un establecimiento público conocido como La “Tata” en el centro de Cimitarra, dos paramilitares de las Autodefensas de Puerto Boyacá le dispararon a Josué Vargas Mateus, Saúl Castañeda y Miguel Ángel Barajas, dirigentes de la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare (ATCC), y a la periodista Silvia Margarita Duzán, quien se encontraba con ellos haciendo un documental para la BBC de Londres.

La ATCC fue una iniciativa de los campesinos para construir una comunidad de paz, neutral frente a los actores del conflicto, en una región que vivía en medio del fuego cruzado entre guerrilla, paramilitares y Ejército. Los líderes de este proyecto fueron amenazados por los grupos armados, que los acusaban de ser colaboradores de uno de otro bando. Días antes de la masacre circuló un panfleto donde los amenazaban y tildaban de ser “una fachada de las guerrillas comunistas”.

Según una investigación de la Procuraduría General realizada en 1991, para la fecha de la masacre existía complicidad entre los grupos paramilitares y miembros de la fuerza pública del Batallón General Rafael Reyes y del Noveno Distrito de Policía. Por estos hechos se abrió una investigación en la justicia ordinaria contra los exparamilitares Alejandro Ardila alias “El Ñato”, Hermógenes Mosquera alias el “Mojao”, los presuntos asesinos, y 36 personas más. Algunos de ellos fueron condenados por pertenecer a grupos paramilitares, pero ninguno por esta masacre. En versiones libres ningún jefe paramilitar ha esclarecido los hechos<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Cimitarra: Zona de Guerra. En: Revista Alternativa número 34, mayo 19 26 de 1975

<sup>6</sup> <https://rutasdelconflicto.com/masacres/cimitarra-1987>.

<sup>7</sup> <https://rutasdelconflicto.com/masacres/cimitarra-1987>.

**V. CIMITARRA HOY**

Hoy Cimitarra ha logrado, a pesar del conflicto y la violencia que tuvo que padecer por varias décadas, agravada por la poca voluntad del Estado de garantizar reconciliación y perdón hacia el municipio, ha logrado consolidarse como un municipio líder en ganadería y en otras cadenas productivas como el caucho y el cacao. El municipio cuenta con un presupuesto anual de \$44.039.143.341 millones para la vigencia del 2022 y más de 50.000 habitantes y gracias a la pujanza y espíritu emprendedor de sus moradores ha logrado convertirse en un municipio líder a nivel departamental tanto en la parte productiva como también en el desarrollo de procesos sociales de interés regional, superando con creces las amargas adversidades que tuvo que padecer en el pasado.

Sin embargo, la nación tiene una deuda histórica con Cimitarra, que no solo se debe subsanar con la voluntad de perdón y reconciliación simbólica sino participar de manera activa y decidida en el mejoramiento de la vida de los habitantes de Cimitarra que, requieren ser atendidos para continuar en la seda del crecimiento y desarrollo.

**VI. DE LOS PROYECTOS**

**a) Puente sobre el río Carare (Sector La India)**  
Comunica a los municipios de Cimitarra-Landázuri y el municipio de Bolívar.

Esta obra de infraestructura es supremamente importante para continuar la vía Cimitarra - La India y conectar las veredas del municipio de Bolívar hasta el Centro Poblado San Tropel del municipio de Cimitarra, y así mismo crear un corredor terrestre que llegaría hasta el Centro Poblado Puerto Pinzón (municipio de Puerto Boyacá) y la Ruta del Sol, en el sector del Dos y Medio del Municipio de Puerto Boyacá.

Los campesinos de ese sector de los tres municipios fueron los que más vivieron la época violenta del asedio de los grupos armados, por ser un territorio apartado sin vías de comunicación, con la nula presencia del Estado, los grupos armados dominaban el territorio. Y ejercía total dominio y autoridad en la zona.

Este nuevo puente permite el transporte de alimentos, ganados, enceres y pasajeros de una vasta reunión. Actualmente ese transporte se hace con canoas atravesando el río Carare, con todos los riesgos posibles de caer al río Carare o Minero.

Este puente sobre el río Carare, permitiría la prolongación de la vía Cimitarra - La India y crearía el nuevo corredor vial Cimitarra-La India-San Tropel-Puerto Pinzón-Puerto Boyacá, lo que generaría una importante ruta de desarrollo de toda una zona que fue dominada por la violencia.

**c) Pavimentación de la vía Cimitarra - La India (Landázuri) 32 kilómetros.**

Esta vía es de suma importancia para la comunicación terrestres de los campesinos habitantes de veredas de los municipios de La Belleza, Sucre, Bolívar, Peñón, Bolívar, Landázuri y Cimitarra en el Región del Carare Opón, con la transversal de Carare.

En el corregimiento de La India (Municipio de Landázuri) se presentó el proyecto de Paz organizado

por la Asociación de Campesinos trabajadores del Carare (ATCC), convirtiéndose en el primer acuerdo de paz en Colombia, al lograr que comandantes de las FARC (frentes 46 y 26) y de Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (alias Botalón) no realizaran enfrentamientos armados de la zona de La India. Este hecho les mereció el reconocimiento internacional como Premio Nobel Alternativo de Paz en el año 1990.

La mayoría de Campesinos de la Zona del Corregimiento de la India, vecinos de Cimitarra deben transportarse por las aguas de río Carare, hasta el Centro Poblado de La India, sitio donde llega la única vía terrestre que los lleva hasta el municipio de Cimitarra, donde conectan a la transversal de Carare, para poder conectar con los centros de acopio de Medellín, Bogotá y Bucaramanga.

Muchos de estos campesinos sufrieron las humillaciones de los comandantes de Comando Operativo del Batallón Galán en Cimitarra, cuando se estableció que el único documento válido para transitar en la zona era el *tránsito libre*, el cual era expedido por el Ejército Nacional de Colombia, y su revalidación estaba a discreción del comandante de una unidad militar. El no portarlo era causal de castigo y retención por varios días en la guarnición militar.

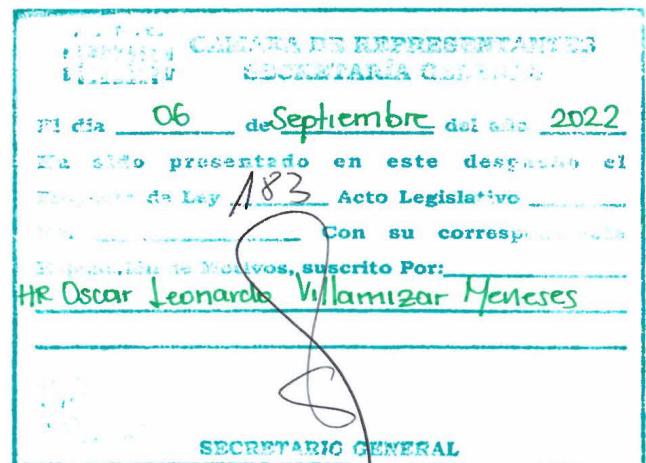
Cimitarra fue el único municipio del país en el cual la cédula de ciudadanía fue reemplazada por el *tránsito libre*, que era expedido por las Fuerzas Militares, como un sistema de empadronamiento de toda la población civil.

**VII. CONFLICTO DE INTERÉS**

De acuerdo con lo establecido en la Ley 2003 de 2019, que establece que solo tendrán conflictos de interés aquellos congresistas que tengan un interés actual, directo y particular sobre el proyecto y cuyas consecuencias los beneficien en estas circunstancias, se considera que no existe configuración de conflictos de interés en razón de la naturaleza del proyecto que pretende beneficiar a una entidad municipal y no a personas naturales o jurídicas.

Sin otro particular,

**OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES**  
**Representante a la Cámara por Santander**



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 184 DE 2022**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen incentivos económicos y medidas para el desarrollo del turismo en los Departamentos de la Ruta Libertadora, se modifican las Leyes 2070 de 2020 y 2010 de 2019 y, se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley tiene por objeto generar incentivos para promover, reactivar y dinamizar el turismo local, nacional e internacional en Boyacá, Arauca, Casanare, Santander y demás Departamentos que hicieron parte de la ruta libertadora. También se establecen medidas para brindar recursos para la financiación del fondo para la promoción del patrimonio, la cultura y las artes en esos mismos departamentos.

Artículo 2°. Modifíquese el párrafo 1 del artículo 7 de la Ley 2070 de 2020, el cual quedará así:

**“Artículo 7°. Financiación del Fondo para la Promoción del Patrimonio, la Cultura, las Artes y la Creatividad - Foncultura.** Los recursos del Fondo para la Promoción del Patrimonio, la Cultura, las Artes y la Creatividad - Foncultura, provendrán de las siguientes fuentes:

(...)

3. Recursos recaudados por la Nación por concepto de multas en casos de vulneración al Patrimonio Cultural de la Nación consagrados en el artículo 15 de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 10 de la Ley 1185 de 2008.
4. Los recursos no ejecutados y reintegrados por parte de las entidades territoriales, correspondientes al Impuesto Nacional al Consumo de telefonía, datos, Internet y navegación móvil destinada a la cultura (Estatuto Tributario, artículo 512-2, numeral 2).

(...)

5. Los recursos no ejecutados y reintegrados por parte de las entidades territoriales, correspondientes a la contribución parafiscal cultural de espectáculos públicos de las artes escénicas (Ley 1493 de 2011).
6. Donaciones, transferencias o aportes en dinero realizados por personas naturales y/o jurídicas de derecho público, privado o de naturaleza mixta.
7. Recursos provenientes de cooperación nacional e Internacional, siempre y cuando se trate de recursos no reembolsables.

(...)

Parágrafo 1°. Los recursos provenientes de los numerales 3 y 4 de este artículo tendrán destinación específica, para proyectos y acciones encaminadas a la protección, conservación, preservación, salvaguardia y sostenibilidad del patrimonio cultural, **prioritariamente a los municipios que hicieron parte de la Ruta Libertadora contemplados en el artículo 2° de la Ley 1916 de 2018,** en atención a los lineamientos que para el efecto defina el Ministerio de Cultura. **Los recursos de que tratan los numerales 5, 6 y 7 tendrán destinación preferente para el objeto de este párrafo.**

(...)”

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 9 de la Ley 2070 de 2020, adicionando numerales, los cuales quedarán así:

**“Artículo 9°. Destinación de los recursos.** Los recursos de Foncultura serán destinados a las Iniciativas y proyectos que se enmarquen en alguna de las siguientes líneas de la política cultural:

(... )

**8. Proyectos que exalten y rescaten el valor patriótico y aporte histórico para la patria en aquellos municipios que hicieron parte de la ruta libertadora, o que fueron partícipes de la campaña libertadora.**

**9. Proyectos para la remodelación y embellecimiento de los monumentos en aquellos municipios que hicieron parte de la ruta libertadora, o que fueron partícipes de la campaña libertadora. Especialmente, de los monumentos del Pantano de Vargas, el Puente de Boyacá, el Parque de los Mártires, el Bosque de la República en Tunja; los Héroes Caídos de la Batalla del Puente en Charalá y de los existentes a lo largo de la ruta de la campaña libertadora de 1819, en concordancia con los planes especiales de manejo y protección que estén vigentes (que se estén reformando) o que deban realizarse a cargo del Ministerio de Cultura, de conformidad con el artículo 6° de la Ley 1916 de 2018.**

**10. Proyectos para fomentar la promoción del Patrimonio, la Cultura, las Artes y la Creatividad en los municipios declarados pueblos patrimonio de Colombia.**

(...)”

Artículo 4°. *Exención Transitoria del Impuesto sobre las Ventas (IVA) Para Servicios de Hotelería y Turismo.* Se encuentra exenta del Impuesto sobre las Ventas (IVA) desde la vigencia de la presente ley y hasta por un año la prestación de los servicios de hotelería y de turismo a residentes en Colombia, incluyendo turismo de reuniones, congresos, convenciones y exhibiciones, y entretenimiento, por quienes cuenten con inscripción activa en el Registro

Nacional de Turismo y presten sus servicios en el ejercicio de las funciones o actividades que según la ley corresponden a los prestadores de servicios turísticos.

Artículo 5°. *Exclusión del Impuesto sobre las Ventas (IVA) para la Comercialización de Artesanías.* Estará excluida del Impuesto sobre las Ventas (IVA) la comercialización de artesanías colombianas, durante un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 6°. *Reducción de las tarifas del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas.* Las tarifas del impuesto nacional al consumo de que tratan los artículos 512-9 y 512-12 del Estatuto Tributario se reducirán al cero por ciento (0%) por un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 7°. Modifíquese los numeral 10 y 26 del artículo 11 de la Ley 2010 de 2019, el cual quedará así:

“Artículo 476. *Servicios excluidos del impuesto a las ventas (IVA).* Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios y los bienes relacionados explícitamente a continuación:

(...)

- 10. El transporte aéreo nacional de pasajeros con destino o procedencia de rutas nacionales donde no exista transporte terrestre organizado. Esta exclusión también aplica para el transporte aéreo turístico con destino o procedencia al departamento de La Guajira y los municipios de Nuquí, en el departamento de Chocó, Mompox en el departamento de Bolívar, Tolú, en el departamento de Sucre, Miraflores en el departamento del Guaviare, Puerto Carreño en el departamento del Vichada, **Paipa en el departamento de Boyacá, Yopal en el departamento de Casanare y Arauca en el departamento de Arauca, estarán excluidos los servicios conexos y la tarifa administrativa asociada a la comercialización de los mismos.**

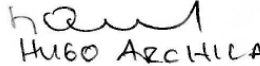
(...)

- 26. Están excluidos de IVA los servicios de hotelería y turismo que sean prestados en los municipios que integran las siguientes zonas de régimen aduanero especial, **así como los Departamentos que hicieron parte de la Ruta Libertadora contemplados en el artículo 2° de la Ley 1916 de 2018.**

(...)

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación, y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

  
**HECTOR DAVID CHAPARRO**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Liberal

  
**HUGO ARCHILA CASANARE**

 HUGO ARCHILA CASANARE	 Pedro Suarez Vaca
 Pedro Trono C.D.	 Rte. Cajunare
 Geovani Rozo Aulis	 Lima magna esposito
 Rep. Arauca	 Cumbobacichal
 Ingrid Soquemoso	 Alvaro Leonel Rueda C Santander
 Cristian Avencio	 Efraim Gomez Pinto
 Andres Paredes	

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Objeto del proyecto de ley**

Este proyecto de Ley tiene por objeto generar medidas para promover, reactivar y dinamizar el turismo local, nacional e internacional en el país, especialmente en el Departamento de Boyacá, pues la llegada del Covid -19 generó graves afectaciones a unos de los sectores económicos más importantes del país y que venía aportando en mayor medida para el desarrollo de la nación. Asimismo, se buscan focalizar recursos para la remodelación y embellecimiento de los monumentos en aquellos municipios que hicieron parte de la ruta libertadora, o que fueron partícipes de la campaña libertadora y de los municipios declarados pueblos patrimonio con el propósito de aumentar el interés de turistas nacionales e internacionales a estos territorios.

**2. Justificación del proyecto de ley**

Del informe que anualmente presenta el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), al Congreso de la República, concretamente el que corresponde al periodo 2019-II a 2020-I, las cifras que de allí se extraen dejan ver la importancia que el turismo ha empezado adquirir en el marco del desarrollo económico del país, pone además en evidencia la potencialidad que tiene este sector de cara a un escenario de reactivación económica, pues según las más recientes cifras del Departamento Nacional de Estadística (DANE), en el segundo trimestre del año en curso, se presentó un decrecimiento económico, como consecuencia de la caída del PIB en -15.7%.

Así las cosas, del informe mencionado se puede afirmar que Colombia empezó a posicionarse internacionalmente como uno de los principales destinos turísticos de América Latina, llegando a alcanzar cifras históricas para el sector.

Según las cifras aportadas por el Ministerio, para el año 2019:

- A Colombia ingresaron 4.530.574 visitantes no residentes al país, lo que representó un crecimiento de 3% con respecto a 2018.

- Los ingresos reportados en la cuenta de viajes y transporte ascendieron a USD \$6.751 millones, un 1,9% más respecto a los obtenidos en 2018, y el nivel más alto de ingresos en la historia del país.
- Se movilizaron 41.2 millones de pasajeros nacional e internacionalmente (26,2 millones lo hicieron en vuelos nacionales y 14,1 millones en vuelos internacionales), lo que representa un aumento del 9.1% con respecto al 2018. Se tuvo nueva conectividad internacional con 17 nuevas rutas y 39 nuevas frecuencias internacionales.
- El país alcanzó los mayores niveles históricos de ocupación hotelera (57,8% en promedio), siendo los meses de agosto y noviembre los de mayor ocupación, con tasas de 61,3% y 64,1 %, respectivamente.
- También fueron positivas las cifras en materia de empleo, pues más de 1,9 millones de personas estuvieron ocupadas en actividades relacionadas con el turismo en 2019. Lo que podría significar casi el 8.8% del total de empleos del país.

Cierra el informe asegurando que el Turismo es el “Nuevo Petróleo”, pues fue la segunda industria que más atrajo divisas al país, después de la extracción de recursos naturales no renovables, que por demás es un sector muy volátil y sensible a factores internacionales de geopolítica que hacen que su precio varíe drásticamente e intempestivamente, generalmente a la baja, tal y como se evidenció en el mes de abril cuando los precios del petróleo alcanzaron precios históricos negativos para la referencia WTI (West Texas Intermediate), que llegó a cotizarse a -37,63 USD; y para el Brent se registró su mínimo valor positivo desde el año 2001 al cotizarse en el mercado por debajo de los 19,07 USD el barril.

En ese sentido, el ministro de Comercio, Industria y Turismo, José Manuel Restrepo, en un comunicado del 14 de febrero de 2020, se manifestó sobre los resultados del Producto Interno Bruto (PIB) presentados del DANE -antes de que empezaran a sentirse en el país los efectos de la pandemia ocasionada por el brote de la enfermedad Covid-19-, señalando que:

*“El sector que más contribuyó al crecimiento de la economía colombiana, aportó casi el 30% del crecimiento, es el sector relacionado con el comercio y la hotelería (...) el sector de turismo viene llevando un muy buen desempeño, muy buena dinámica, esto se confirma porque los ingresos de los hoteleros crecen en más de 10 puntos porcentuales (...) hemos apostado a convertir a Colombia en un destino competitivo de talla internacional y las cifras del PIB ratifican el buen desempeño de otros indicadores”<sup>8</sup>.*

<sup>8</sup> Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, *En 2019, comercio y turismo, motores del crecimiento económico: ministro José Manuel Restrepo*, 2020. <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/comercio-y-turismo-motores-crecimiento-economico>

No en vano, Colombia fue nominado a varios reconocimientos de carácter internacional, por mencionar algunos de ellos: i.) top 10 de los destinos recomendados para viajar en el 2020, según la Asociación de Touroperadores de Estados Unidos (Ustoa); ii.) uno de los 20 países preferidos en el mundo para hacer viajes en *Readers' Choice Awards* 2019; iii.) Premio *Global Big Day*, competencia internacional de conteo de aves más importante del mundo; iv.) seleccionado destino líder en Suramérica por el *World Travel Awards* (WTA), considerados los “Oscar del turismo”; v.) el sector subió 7 puestos en el índice de Competitividad en Viajes y Turismo del Foro Económico Mundial, ubicándose en el puesto 55 entre 140 países.

Con la llegada del Covid-19, todo este panorama dio un giro de 180°, pues el Turismo y toda su cadena de valor resultó ser uno de los sectores más golpeados por la pandemia, pues fue de los primeros en cerrar y tal vez sea uno de los últimos en reactivarse completamente. Según que según gremios como Cotelco, se estima que aquellas empresas y emprendimientos que dependen del sector y que logren superar la crisis tardarán hasta 2 años para estabilizar su operación.

El Gobierno nacional ha venido manteniendo un discurso sobre la necesidad de apoyar a los municipios que hicieron parte de la Ruta Libertadora, pues su gran valor cultural, arquitectónico, patrimonial y por supuesto histórico hacen necesaria la intervención con recursos que estén dirigidos a mantener y conservar sus diferentes monumentos, estatuas, etc. Por ende, se considera más que pertinente que a través de esta iniciativa legislativa se plasme ese apoyo del gobierno nacional, permitiendo materializar la asignación de recursos para ese propósito.

Actualmente son 17 municipios de Colombia que debido a sus características arquitectónicas, históricas, cultural y entornos naturales son un gran atractivo turístico nacional e internacional, razón por la cual se hace necesario realizar acciones dirigidas a impulsar y potenciar su visibilidad, así como su cuidado y preservación, pues resultan ser una excelente puerta de entrada hacia la dinamización de este sector turístico.

Ese breve panorama permite afirmar que las medidas que aquí se contemplan son necesarias para materializar la apuesta de que el turismo se convierta en el nuevo petróleo de Colombia, y poder de esta manera hacer una transición del modelo económico que permita reemplazar la extracción de recursos naturales no renovables. El turismo es un sector fundamental a la hora de pensar en una reactivación y recuperación de la economía pospandemia. Para esto, es necesario que se generen condiciones institucionales para el impulso al sector turismo; el fortalecimiento de la oferta turística; el mejoramiento de la infraestructura y conectividad para el turismo; la promoción de un turismo transformador en temas ambientales, ecológicos, culturales, de salud, de bienestar, etc.; y por supuesto la generación de inversión por parte del Gobierno nacional.

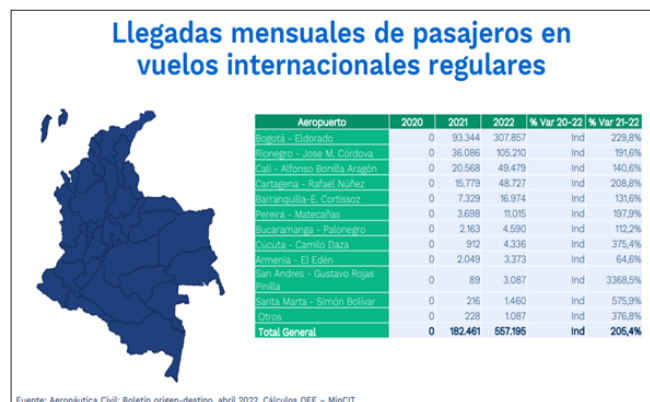
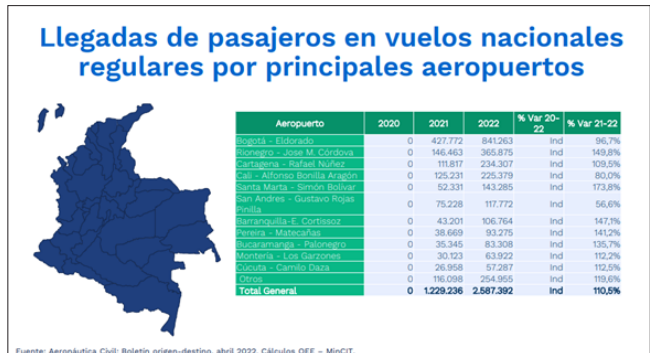
Cifras más actualizadas del Ministerio de Comercio Industria y Turismo dan cuenta de la importancia del sector y de que a pesar de la reactivación aún es un sector al que le hace faltan más apoyos para alcanzar las cifras que venía reportando en el año 2019 (pre pandemia). Para el 2021:

- Los visitantes no residentes aumentaron 55,0% respecto a 2020 y disminuyeron 52,2% frente a 2019. Para el año 2019 eran más de 4.5 millones de visitantes no residentes en Colombia y para el 2021 tan solo fueron 2.1 millones de visitantes, de los cuales el 29% fueron visitantes provenientes de Estados Unidos, seguidos de Venezuela, México y Perú.
- Con cifras preliminares, los visitantes no residentes aumentaron 239,8% frente a 2021 y disminuyeron 52,3% frente a 2020.
- En 2021, el tráfico aéreo de vuelos regulares nacionales e internacionales cayó 26,4% frente a 2019.
- El tráfico aéreo de vuelos regulares nacionales e internacionales aumentó 112,0%, frente a 2021 y 65,4% frente a 2020.
- Cerca de 2,2 millones de personas fueron visitantes internos. Eso representa un 10,4% de la población total; 0,2 puntos porcentuales (p. p.) por encima del trimestre anterior; 1,0 p.p. por encima del mismo periodo del año 2021 y 5,4 p.p. por debajo del mismo periodo del año 2020.
- Frente a 2019, el número de visitantes a Parques Nacionales Naturales cayó 45,6%.
- En 2021, la tasa de ocupación de alojamiento fue de 40,8%, aumentando 10,9 p.p. frente al año 2020 y cayendo 8,0 frente al año 2019.
- El valor agregado del turismo fue de \$16.664 miles de millones, aumentando 20,1% frente a 2020 y cayendo 34,2% frente a 2019.
- Los ingresos de divisas por turismo decrecieron 55,0% en 2021 con respecto al año 2019.
- En términos de ciudades de destino, Bogotá recibió el mayor número de extranjeros no residentes con 38,9% del total, seguida de Medellín y Cartagena.

En lo que refiere al tráfico aéreo: durante el 2021 se presentaron un total de 21.9 millones de vuelos en tráfico nacional, siendo menor a los 26.2 millones del 2019 (-16%). Cifra que es mayor en el tráfico aéreo internacional (llegadas y salidas), pues tuvo una reducción del 44%, pasando de 14 millones en 2019 a 7.7 millones en 2021.

Frente a vuelos nacionales resulta pertinente mencionar que tan solo para el mes de abril del año en curso (2022), se transportaron más de 2.5 millones de personas, siendo las ciudades de Bogotá, Medellín (Rionegro) y Cartagena las que más recibieron pasajeros nacionales regulares.

Mismo escenario se tiene en las llegadas mensuales de pasajeros en vuelos internacionales regulares. Lo anterior se evidencia en las gráficas que se muestran a continuación:



En cuanto a los departamentos y municipios que hacen parte de la ruta Libertadora se considera importante adoptar medidas para incentivar el turismo en esos territorios y así permitir a nacionales y extranjeros apropiarse de la cultura, historia y tradiciones gastronómicas de aquellos lugares que hicieron parte de la gesta libertadora. En Perú se cuenta con un programa especial para el turismo Bicentenario, con el cual se fomenta la reactivación económica, generando el fortalecimiento y transformación digital de los participantes. De esta forma promovemos el desarrollo de una oferta artesanal competitiva, innovadora y que responde a las exigencias del mercado internacional.

Lo propio sucede con los municipios que hacen parte de la red turística de los 17 municipios de pueblos patrimonio de Colombia.



Finalmente, valga la pena mencionar que el objeto de este proyecto coincide con la visión del Presidente Gustavo Petro, en relación con el

“Pacto por un turismo en armonía con la vida”, quien ha manifestado que quiere llegar a tener 15 millones de turistas con ingreso de USD \$15.000 millones anuales, con el propósito de crear una nueva economía serán decenas de miles de casas/hotel de familias que podrán vender mundialmente servicios de hotelería y no, las cadenas hoteleras. Asimismo, se establecen medidas concordantes con lo que ha manifestado el Presidente Petro quien ha manifestado su deseo de mejorar los centros históricos del país, para vincularlos al desarrollo turístico y a la memoria colectiva e histórica.

### 3. Posibles conflictos de interés

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

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

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

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

- a) **Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general. es decir cuando el interés del**

### **congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.**

- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- e) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*
- f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley pueden tener posible conflicto de interés quienes actualmente tengan inversiones o proyectos en los municipios objeto de la iniciativa o que cuenten con establecimientos que puedan ser beneficiados directamente con la iniciativa. De lo contrario se considera que no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. Salvo la hipótesis mencionada, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

**4. Bibliografía**

- <https://www.mincit.gov.co/getattachment/ministerio/planeacion/informe-al-congreso-de-la-republica/informe-al-congreso-de-la-republica/2020-2021/03-08-21-informe-al-congreso-junio-2020-julio-2021-final.pdf.aspx>
- <https://situr.boyaca.gov.co/estadisticas/indicadores/>
- <https://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-deturismo>
- <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-turismo/2022/abril/oe-yv-turismo-abril-29-06-2022.pdf.aspx>
- <https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=4bebf02-33f4-48a2-be6dce426752f76d>
- [https://www.citur.gov.co/estadisticas/df\\_prestadores\\_mensual/all/51#gsc.tab=0](https://www.citur.gov.co/estadisticas/df_prestadores_mensual/all/51#gsc.tab=0)
- <https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=4bebf02-33f4-48a2-be6dce426752f76d>
- <https://andina.pe/agencia/noticia-programa-turismo-bicentenario-capacitacion-300-artesanos-y-guias-turismo-12-regiones-867503.aspx>
- <https://www.fontur.com.co/es/programas/red-turistica-de-pueblos-patrimonio?q=es/programas/red-turistica-de-pueblos-patrimonio>
- <https://twitter.com/petrogustavo/status/945681793306497025?lang=es>
- <https://colombia.reportnews.la/blog/2022/06/19/que-propone-petro-para-el-turismo/>
- <https://colombia.ladevi.info/gustavo-petro-gustavo-petro-y-ahora-que-se-viene-el-turismo41175>
- <https://drive.google.com/file/d/1nEH9SKih-B4DO2rhjTZAKiBZit3FChmF/view>
- <https://gustavopetro.co/turismo/>

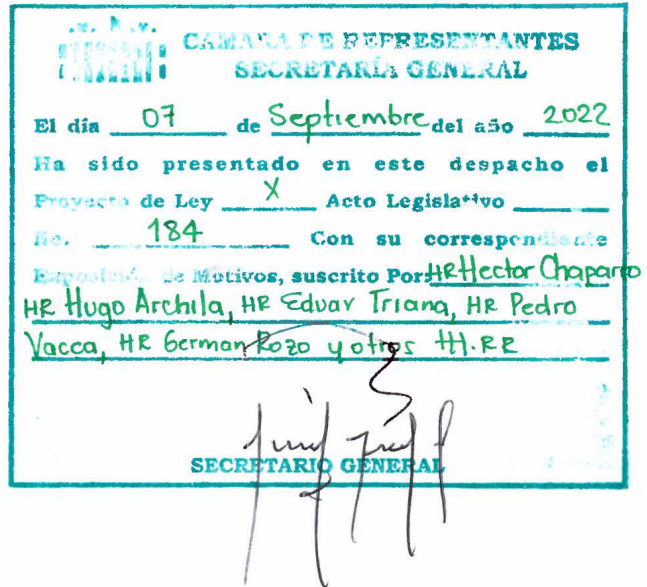
Por las razones planteadas, pongo a consideración este Proyecto de Ley, a fin de que sea aprobado y se puedan brindar herramientas en favor de la reactivación de uno de los sectores más importantes,

tanto para el Departamento de Boyacá como para Colombia.

Cordialmente,



**HECTOR DAVID CHAPARRO**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal



**CONTENIDO**

Gaceta número 1071 - Lunes, 12 de septiembre de 2022	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 180 de 2022 Cámara, por medio del cual se garantiza el acceso al crédito popular y barato.....	1
Proyecto de ley número 181 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas que permitan la resocialización y reincorporación y se dictan otras disposiciones.....	7
Proyecto de ley número 182 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establece la Ley de Animales de Compañía.....	15
Proyecto de ley número 183 de 2022 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cincuenta y cinco años de la fundación del municipio de Cimitarra, departamento de Santander, y se dictan otras disposiciones.....	22
Proyecto de ley número 184 de 2022 Cámara, por medio de la cual se establecen incentivos económicos y medidas para el desarrollo del turismo en los Departamentos de la Ruta Libertadora, se modifican las Leyes 2070 de 2020 y 2010 de 2019 y, se dictan otras disposiciones.....	27