



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1490

Bogotá, D. C., martes, 24 de octubre de 2023

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 243 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1909 de 2018 sobre el derecho de acceso a medios de comunicación para las organizaciones declaradas en oposición frente a alocuciones presidenciales.*

Bogotá, D. C., 18 de octubre de 2023

Presidente

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley Estatutaria número 243 de 2023 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1909 de 2018 sobre el derecho de acceso a medios de comunicación para las organizaciones declaradas en oposición frente a alocuciones presidenciales.

Respetado Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley Estatutaria número 243 de 2023 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1909 de 2018 sobre el derecho de acceso a medios de comunicación

*para las organizaciones declaradas en oposición frente a alocuciones presidenciales”.*

#### I. OBJETO DEL PROYECTO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley estatutaria tiene por objeto modificar el artículo 15 de la Ley 1909 de 2018, con el fin de equilibrar el acceso a medios de comunicación frente a alocuciones presidenciales, ampliando las garantías democráticas en el uso del espacio electromagnético, y permitiendo así que las organizaciones políticas declaradas en oposición puedan controvertir la posición del Gobierno en las siguientes 48 horas, en los mismos medios, con igual tiempo, horario y espacios.

#### II. TRÁMITE DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley Estatutaria fue radicado ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el 19 de septiembre de 2023 por los honorables Representantes a la Cámara: *Hernán Darío Cadavid Márquez, Marelén Castillo Torres, Carlos Edward Osorio Aguiar, José Jaime Uscátegui Pastrana, Óscar Leonardo Villamizar Meneses, Hugo Danilo Lozano Pimiento, Juan Felipe Corzo Álvarez, Andrés Eduardo Forero Molina, Juan Fernando Espinal Ramírez, Edinson Vladimir Olaya Mancipe, John Jairo Berrío López, Yenica Sugein Acosta Infante, Yulieth Andrea Sánchez Carreño, Erika Tatiana Sánchez Pinto, Óscar Darío Pérez Pineda*, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1346 de 2023 y remitido por competencia a la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes.

### III. CONTENIDO DEL PROYECTO

La propuesta legislativa que presentamos está contentiva en dos (2) artículos, incluyendo vigencia y derogatorias.

Para el cumplimiento del objeto descrito, se establece en el artículo 1° la modificación del artículo 15 de la Ley 1909 de 2018 y finalmente, el artículo segundo establece la vigencia y las derogatorias.

### IV. JUSTIFICACIÓN:

#### • *Sobre los fundamentos constitucionales:*

El artículo 112 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2015, estableció el ejercicio de la oposición política como una función de los partidos y movimientos políticos para que se declaren en oposición al Gobierno de turno, y encargó al Congreso de la República su reglamentación. Así las cosas, se expidió la Ley 1909 de 2018, por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos de las organizaciones políticas independientes.

*Artículo 112. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.*

La oposición política desempeña un papel crítico al ser ejercida por los partidos y movimientos políticos que no forman parte del gobierno en turno. Esto contribuye al desarrollo de políticas y al ejercicio del control sobre las acciones del Poder Ejecutivo.

Si bien el modelo de democracia adoptado con la Constitución Política de 1991 es participativo y pluralista, lo cual beneficia a todos los sectores de la población y les permite participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, es cierto que los principales beneficiarios de esta regulación serán los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan declararse en oposición o independientes frente a un nuevo gobierno.

Dentro de las Corporaciones Públicas, y en particular en el Congreso de la República, el ejercicio de la función pública se facilita a través de las bancadas. Un ejemplo de esto se encuentra en el artículo 19 del Estatuto mencionado, el cual otorga el derecho a los voceros de las bancadas de las organizaciones políticas declaradas en oposición a determinar el orden del día de las sesiones plenarios y de las comisiones permanentes en un número determinado de ocasiones.

#### • *Fundamentos legales:*

Garantías de participación y oposición política en la Constitución Política de 1991:

En el **artículo 112** de la Constitución de 1991 se hace referencia de forma explícita de los derechos de participación, acceso a la información y presencia institucional de la oposición. Adicional, existen otras disposiciones constitucionales que buscan garantizar el ejercicio de los derechos democráticos de los partidos y movimientos de oposición.

Se trata de las siguientes:

- **Artículo 1°:** definición de Colombia como un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista.
- **Artículo 2°:** se consagran dentro de los fines del Estado, garantizar la participación de todos en las decisiones de la vida económica, política y cultural del Estado.
- **Artículo 40:** derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Frente a la **Modificación del artículo 15 de la Ley 1909 de 2018**, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C- 018 de 2018, al realizar el estudio previo de constitucionalidad de la Ley 1909 de 2018, pronunciamiento que tiene una *ratio decidendi* vinculante en su interpretación, por la naturaleza de la norma y la categoría de la sentencia, estableció que la limitante de permitir solo tres veces al año la intervención de la oposición es consecuencia de la potestad de configuración del legislador, en este caso, se amplía la facultad de participación, para las organizaciones declaradas en oposición, de acuerdo a los pronunciamientos que requieran contradicción. A continuación, se transcribe literalmente el pronunciamiento en dicha sentencia:

*“Realizar alocuciones oficiales en medios de comunicación en casos de alocuciones presidenciales tendrá un límite de tres veces al año. Sobre dicho límite, no encuentra la Corte reproche alguno de constitucionalidad, al encontrarse dicho límite dentro del amplio margen de configuración del legislador. En este mismo sentido, el legislador estatutario encontró justificada dicha limitación, en tanto “el espectro del deber del Jefe de Estado de mantener informado a los ciudadanos y de difundir las posturas oficiales es mayor que lo que corresponde a la legítima contradicción política; e incluso, en muchas ocasiones hace referencia a temas de trascendencia nacional en donde no resulta oportuno ni procedente la contradicción, como podrían ser los relativos a calamidades públicas”.*

Ahora bien, si se tiene en claro que el número de alocuciones atiende a la potestad de configuración del legislador, vale la pena preguntarse cómo optimizar el mandato democrático, buscando que las organizaciones declaradas en oposición obtengan una participación equilibrada frente al Gobierno de turno. Para ello, resulta importante resaltar la relación entre democracia y participación:

*Estas implicaciones, plasmadas en diversos apartes de la Carta e identificadas por la jurisprudencia constitucional, demuestran la existencia de un vínculo inescindible entre la democracia y la participación, entendida esta última como principio definitorio de la Constitución, derecho y fin esencial del Estado, en virtud del cual se debe “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.*

*La relación entre estos principios constitucionales ha sido objeto de pronunciamiento de la Corte, en el sentido de que, el carácter participativo del modelo democrático permite a las personas definir el “destino colectivo” mediante la intervención “en los distintos escenarios, materias y procesos de la vida institucional y social del país”. Dicha garantía, además de imprimir a la democracia un carácter “expansivo y universal”, implica para su realización el reconocimiento de derechos constitucionalmente establecidos que tornan efectiva la participación de los ciudadanos. Así, por ejemplo, el artículo 40 Superior, prescribe el derecho general que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control de poder político, así como los derechos particulares que se derivan de dichas facultades, las cuales, en todo caso, deben realizarse mediante las formas democráticas constitucionalmente instituidas: democracia participativa y democracia representativa.*

De tal suerte, equilibrar las intervenciones frente a alocuciones presidenciales termina siendo una forma de profundizar en la democracia participativa.

*“(…) El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente, luego traducido en las disposiciones de la Carta Política que ahora rige el destino de Colombia y de las que se infiere el mandato de afianzar y extender la democracia tanto en el escenario electoral como en los demás procesos públicos y sociales en los que se adopten decisiones y concentren poderes que interesen a la comunidad por la influencia que puedan tener en la vida social y personal. La democratización del Estado y de la sociedad que prescribe la Constitución no es independiente de un progresivo y constante esfuerzo de construcción histórica que compromete a los colombianos –en mayor grado, desde luego, a las instituciones públicas y a los sujetos privados que detentan posiciones de poder social o político– y de cuyo resultado se derivará la mayor o menor legitimidad de las instituciones, no menos que la vigencia material de la Carta y la consecución y consolidación de la paz pública”.*

Ahora bien, si se tiene en claro que el número de alocuciones atiende a la potestad de configuración del legislador, vale la pena preguntarse cómo optimizar el mandato democrático, buscando que las organizaciones declaradas en oposición obtengan una participación equilibrada frente al Gobierno

de turno. Para ello, resulta importante resaltar la relación entre democracia y participación.

## V. CUADRO COMPARATIVO

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTOS DE LEY
<p><b>ARTÍCULO 15. ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN ALOCUCIONES PRESIDENCIALES.</b> Cuando el Presidente de la República haga alocuciones oficiales en medios de comunicación que usan el espectro electromagnético, las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional, tendrán en el transcurso de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas, en los mismos medios, con igual tiempo y horario, espacios para controvertir la posición del Gobierno. <del>Esta opción tendrá un límite de tres veces en el año.</del> De no ser posible construir un acuerdo entre las organizaciones políticas declaradas en oposición, el tiempo será distribuido en proporción a su representación en el Congreso.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> La Autoridad Electoral reglamentará la materia, así como las condiciones en que este derecho pueda extenderse al ejercicio de la oposición a las administraciones de</p>	<p><b>ARTÍCULO 15. ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN ALOCUCIONES PRESIDENCIALES.</b> Cuando el Presidente de la República haga alocuciones oficiales en medios de comunicación que usan el espectro electromagnético, las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional, tendrán en el transcurso de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas, en los mismos medios, con igual tiempo y horario, espacios para controvertir la posición del gobierno. De no ser posible construir un acuerdo entre las organizaciones políticas declaradas en oposición, el tiempo será distribuido en proporción a su representación en el Congreso.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> La Autoridad Electoral reglamentará la materia, así como las condiciones en que este derecho pueda extenderse al ejercicio de la oposición a las administraciones departamentales, distritales y municipales.</p>

### • Consideraciones de la ponente:

En Colombia, el derecho de la oposición a responder a los discursos del Presidente de la República en los medios de comunicación es de gran importancia al tratarse de un sistema democrático. Este derecho se basa en el principio de libertad de expresión y tiene como objetivo garantizar el equilibrio y la diversidad de voces en el debate político. El Presidente de la República, como Jefe de Estado y de Gobierno, tiene derecho a dirigirse a la nación mediante discursos en los medios de comunicación. Sin embargo, es necesario que haya un contrapeso a esta poderosa figura y ese papel debe asumirlo la oposición política.

La oposición tiene derecho a responder a los discursos del Presidente, lo que le permite expresar sus opiniones, críticas y propuestas alternativas respecto de las políticas y acciones del gobierno, derecho que se ejerce a través de respuestas o declaraciones en el mismo medio donde se desarrolla el discurso presidencial. La importancia de este derecho radica en muchos aspectos. En primer lugar, contribuye a la diversidad y pluralidad de opiniones en los debates públicos, lo que fortalece la democracia al permitir que los ciudadanos escuchen y consideren las opiniones dominantes y las diferentes posturas.

Además, permitir que la oposición responda a los discursos presidenciales fomentaría la transparencia y la rendición de cuentas por parte del gobierno. Esto permite cuestionar las políticas y acciones gubernamentales, exponer posibles errores u omisiones y generar debates públicos que enriquezcan la toma de decisiones.

Asimismo, este derecho promueve el equilibrio entre los poderes del Estado. El Presidente, como representante del Poder Ejecutivo, ocupa una posición de liderazgo e influencia en el país. La existencia del derecho de réplica de la oposición garantiza que ningún poder discursivo se concentre en ningún individuo o partido político y que se respete el principio de separación de poderes.

En resumen, el derecho de la oposición a responder a los discursos presidenciales en los medios de comunicación en Colombia es esencial para asegurar la promoción, la transparencia y la rendición de cuentas, al mismo tiempo que promueve el equilibrio entre los poderes estatales. Constituye uno de los pilares fundamentales de un sistema democrático y contribuye a una mayor participación ciudadana y debate político en el país.

#### A. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 *“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, se deja de manifiesto que el gasto de que tratan, autoriza a la entidad presupuestar dentro de las asignaciones y apropiaciones requeridas para dar cumplimiento a lo allí estipulado. Frente a este acápite es importante manifestar que la Corte Constitucional le ha reconocido al Congreso de la República la facultad que tiene para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, siempre y cuando no

se imponga su ejecución, sino que se faculte para incluir las partidas correspondientes.

Así mismo, en la sentencia C-411 de 2009 de la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el Congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto ha establecido su análisis de la siguiente manera:

*(...) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica (...)”.*

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el ministro de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrarle a este Congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.

#### B. CONFLICTO DE INTERESES

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

*“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.*

*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 (...)*”.

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

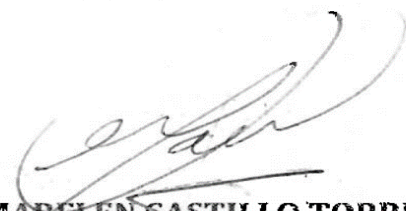
En conclusión, este Proyecto de Ley se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, sobre la hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en

un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los Representantes basados en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

### C. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento **Ponencia Positiva** y de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de Ley Estatutaria número 243 de 2023 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1909 de 2018 sobre el derecho de acceso a medios de comunicación para las organizaciones declaradas en oposición frente a alocuciones presidenciales.

Cordialmente,



**MARELEN CASTILLO TORRES**  
Representante a la Cámara  
Aprobó: Dr. RAVS  
Revisó: Dr. RAVS  
Proyectó: Dr. JASA

### D. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 243 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1909 de 2018 sobre el derecho de acceso a medios de comunicación para las organizaciones declaradas en oposición frente a alocuciones presidenciales.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 15 de la Ley 1909 de 2018, así:

**Artículo 15. Acceso a medios de comunicación en alocuciones presidenciales.** Cuando el Presidente de la República haga alocuciones oficiales en medios de comunicación que usan el espectro electromagnético, las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional, tendrán en el transcurso de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas, en los mismos medios, con igual tiempo y horario, espacios para controvertir la posición del gobierno. De no ser posible construir un acuerdo entre las organizaciones políticas declaradas en oposición, el tiempo será distribuido en proporción a su representación en el Congreso.

**Parágrafo.** La autoridad electoral reglamentará la materia, así como las condiciones en que este derecho pueda extenderse al ejercicio de la oposición a las administraciones departamentales, distritales y municipales.

**Artículo 2º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las disposiciones que sean contrarias.

Cordialmente,

  
**MARELEN CASTILLO TORRES**  
Representante a la Cámara

\* \* \*

**PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 181 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece la creación del sistema de registro territorial de mano de obra local y emprendedores, como medida para el impulso al empleo local y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, 19 de octubre de 2023

Honorable Representante

MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE

Presidente

Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

**Asunto.** Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 181 de 2023 Cámara.

Respetada Presidente,

En mi condición de ponente único del Proyecto de Ley número 181 de 2023 Cámara “*por medio de la cual se establece la creación del sistema de registro territorial de mano de obra local y emprendedores, como medida para el impulso al empleo local y se dictan otras disposiciones*”, me permito presentar ponencia para primer debate en los siguientes términos:

Número de proyecto de ley	Proyecto de Ley número 181 de 2023 Cámara
<b>Título</b>	Por medio de la cual se establece la creación del sistema de registro territorial de mano de obra local y emprendedores, como medida para el impulso al empleo local y se dictan otras disposiciones.
<b>Autores</b>	Honorable Representante <i>Karyme Adrana Cotes Martínez</i> , honorable Representante <i>Felipe Quintero Ovalle</i> , honorable Representante <i>Germán Rogelio Rozo Anís</i> , honorable Representante <i>Álvaro Leonel Rueda Caballero</i> , honorable Representante <i>Ana Paola García Soto</i> , honorable Representante <i>Jezmi Lizeth Barraza Arraut</i> , honorable Representante <i>Sandra Bibiana Aristizábal Saleg</i> , honorable Representante <i>Flora Perdomo Andrade</i> , honorable Representante <i>Olga Beatriz González Correa</i> , honorable Representante <i>Elizabeth Jay-Pang Díaz</i> , honorable Representante <i>Mónica Karina Bocanegra Pantoja</i> , honorable Representante <i>Luis David Suárez Chadid</i>
<b>Ponente</b>	Honorable Representante <i>Juan Carlos Vargas Soler</i>
<b>Ponencia</b>	Positiva con pliego de modificaciones.

## 1. CONSIDERACIONES GENERALES

### 1.1. Antecedentes del proyecto

El Proyecto de Ley número 181 de 2023 Cámara, fue radicado el 30 de agosto del 2023, por los siguientes congresistas: honorable Representante *Karyme Adrana Cotes Martínez*, honorable Representante *Felipe Quintero Ovalle*, honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís*, honorable Representante *Álvaro Leonel Rueda caballero*, honorable Representante *Ana Paola García Soto*, honorable Representante *Jezmi Lizeth Barraza Arraut*, honorable Representante *Sandra Bibiana Aristizábal Saleg*, honorable Representante *Flora Perdomo Andrade*, honorable Representante *Olga Beatriz González Correa*, honorable Representante *Elizabeth Jay-Pang Díaz*, honorable Representante *Mónica Karina Bocanegra Pantoja*, honorable Representante *Luis David Suárez Chadid*, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1264 del 2023.

El día 26 de septiembre de 2023 por medio del oficio CSCP 3.7 – 207-23, la Comisión séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, a quien correspondió el estudio del presente proyecto, me designó como ponente único.

De la misma manera y atendiendo la exposición de motivos de los autores se tiene que el 19 de mayo de 2023 se promulgó la Ley 2294, que establece el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 denominado “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. El artículo 80 de esta ley especifica que todas las inversiones y programas planificados para ejecutarse en las distintas regiones deben contratar al menos el 50% de mano de obra local, siempre que exista la capacidad laboral necesaria para llevar a cabo las inversiones y programas.

Adicionalmente, el artículo 88 de la misma normativa establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en colaboración con otras

entidades estatales, promoverá el desarrollo de instrumentos y programas para fomentar la inclusión financiera y crediticia de la economía popular. Esto se dirigirá especialmente a pequeños productores del sector agropecuario y microempresas, además de promover las finanzas verdes, la innovación y el emprendimiento.

Estas disposiciones reflejan la clara intención del Gobierno actual de impulsar la economía en las diferentes regiones, reducir las tasas de desempleo y garantizar que los contratistas y las administraciones locales y departamentales den prioridad al talento de los ciudadanos en las áreas donde se llevan a cabo obras y programas.

A pesar de esto, la implementación efectiva de la medida establecida en el artículo mencionado requiere que tanto las entidades territoriales como los contratistas cuenten con un método seguro y confiable para verificar la presencia de la mano de obra calificada y no calificada necesaria para la ejecución de los programas o contratos.

En última instancia, esta medida también tiene el propósito de fomentar la participación de las comunidades, generando empleo y combatiendo los altos índices de desocupación e informalidad que afectan a las regiones más alejadas del país.

## 1.2. Objetivo del proyecto

El Proyecto de Ley número 181 de 2023 Cámara tiene por objeto crear en los departamentos, distritos y municipios un sistema de registro territorial de mano de obra local y de emprendedores para facilitar la implementación de lo dispuesto en el artículo 80 y 88 de la Ley 2294 de 2023, y desarrollar una estrategia de mejoramiento de los índices de empleabilidad en las regiones.

La creación de un sistema de registro territorial de mano de obra local y emprendedores en los departamentos, distritos y municipios se fundamenta en la necesidad de fortalecer e implementar de manera eficiente las disposiciones establecidas en el artículo 80 y 88 de la Ley 2294 de 2023. Estas disposiciones buscan promover la contratación de mano de obra local y fomentar la inclusión financiera y crediticia de la economía popular, así como impulsar la innovación y el emprendimiento.

En primer lugar, un sistema de registro territorial permitiría tener un control y seguimiento preciso de la disponibilidad de mano de obra calificada y no calificada en cada región. Esto garantizaría que las inversiones y programas contemplados en la Ley cumplan con el requisito mínimo del 50% de contratación local, contribuyendo así a la dinamización económica de las comunidades y la reducción de las tasas de desempleo.

Además, este sistema de registro sería una herramienta valiosa para los contratistas y las entidades locales, ya que les proporcionaría una manera segura y confiable de verificar la presencia de la mano de obra requerida para la ejecución de proyectos y programas. Facilitaría la toma de decisiones informadas y la planificación estratégica,

asegurando la correcta implementación de las políticas gubernamentales destinadas a fortalecer la economía regional.

Por otro lado, la creación de un sistema de registro territorial también respalda la estrategia de mejoramiento de los índices de empleabilidad en las regiones. Al identificar y promover el talento local, se fomenta el desarrollo de habilidades y capacidades en la población, lo que contribuye a la generación de empleo sostenible y al combate de la informalidad laboral.

En resumen, la implementación de un sistema de registro territorial de mano de obra local y emprendedores se presenta como una medida esencial para asegurar el éxito de las políticas establecidas en la Ley 2294 de 2023. Este sistema no solo facilitará el cumplimiento de las obligaciones legales, sino que también impulsará el desarrollo económico y la empleabilidad en las diversas regiones del país.

## 2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

La creación del sistema de registro territorial de mano de obra local y emprendedores se justifica en el marco de la necesidad imperante de promover el empleo a nivel local y estimular el desarrollo económico de las comunidades. En muchas ocasiones, las políticas de empleo y emprendimiento han carecido de un enfoque territorial específico, lo que ha llevado a que ciertas regiones se vean rezagadas en términos de oportunidades laborales y desarrollo empresarial. Este proyecto de ley busca abordar esta disparidad al establecer un mecanismo integral de registro que permita identificar y potenciar el talento local.

La implementación de un sistema de registro territorial de mano de obra local y emprendedores brinda la posibilidad de conocer de manera detallada las habilidades, experiencias y capacidades de los trabajadores y emprendedores en cada región. Esto facilita la toma de decisiones informadas por parte de las autoridades gubernamentales, empresas y organizaciones locales, alineando de manera más efectiva la oferta de mano de obra con las demandas del mercado laboral y empresarial en cada área geográfica.

Además, el proyecto de ley busca incentivar la participación activa de los emprendedores locales, reconociendo su papel crucial en el desarrollo económico y generación de empleo. Al establecer un registro específico para este grupo, se fomenta la colaboración entre emprendedores, se facilita el acceso a recursos y se promueve la creación de redes empresariales locales, fortaleciendo así el tejido económico de cada región.

La iniciativa también responde a la creciente conciencia sobre la importancia de la sostenibilidad y la responsabilidad social en el ámbito empresarial. Al promover la contratación de mano de obra local y apoyar a los emprendedores de la región, se contribuye a la reducción de la huella ambiental

asociada con los desplazamientos laborales y se fomenta un desarrollo más equitativo y sostenible.

En resumen, la creación del sistema de registro territorial de mano de obra local y emprendedores se fundamenta en la necesidad de impulsar el empleo a nivel local, aprovechar y potenciar los recursos humanos existentes en cada región, estimular el emprendimiento local y contribuir al desarrollo económico sostenible de las comunidades. Este enfoque territorial busca generar un impacto positivo, equitativo y duradero en la creación de empleo y el fortalecimiento de la economía a nivel local.

### 3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL PROYECTO

La Constitución Política Colombiana, al establecer los fines esenciales del Estado, indica en su artículo 2° como uno de ellos “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 (...)”.

Asimismo, el artículo 25 superior indica que el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado.

El artículo 26 del mismo texto constitucional consagra lo que sigue:

“(...) toda persona es libre de escoger profesión u oficio. (...) Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social (...)”.

Por otro lado, el Convenio de la OIT número 169 acogido por el Estado colombiano a través de la Ley 21 de 1991 (razón por la que hace parte del bloque de constitucionalidad) trae en su artículo 20 una obligación para los Estados la cual consiste en la adopción de medidas afirmativas para evitar cualquier tipo de discriminación en materia laboral, especialmente en lo relativo al acceso al empleo, incluyendo empleos de mano de obra calificada.

El artículo 315 constitucional establece como una de las obligaciones de los alcaldes cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley, los decretos del Gobierno, así como asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Precisamente, con base en el anterior artículo, se expidió la Ley 136 de 1994, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, consagrando en el numeral 6 del literal f) la competencia para los administradores de las autoridades locales la de expedir certificación para acreditar residencia.

Adicionalmente, hay que indicar lo que trae consigo el artículo 4° de la Ley Estatutaria 163 de 1994, la cual indica que para efectos de lo dispuesto en el artículo 316 de la Constitución Política, la

residencia será aquella en donde se encuentre registrado el votante en el censo electoral y que, con la inscripción, el votante declara, bajo la gravedad de juramento, residir en el respectivo municipio.

El artículo 78 del Código Civil señala que el lugar donde un individuo está de asiento, o donde ejerce habitualmente su profesión u oficio, determina su domicilio civil o vecindad.

El mismo Código Civil establece en su artículo 79 una presunción negativa del ánimo de permanencia, en el sentido que “no se presume el ánimo de permanecer, ni se adquiere consiguientemente domicilio civil en un lugar, por el solo hecho de habitar un individuo por algún tiempo casa propia o ajena en él, si tiene en otra parte su hogar doméstico, o por otras circunstancias aparece que la residencia es accidental, como la del viajero, o la del que ejerce una comisión temporal, o la del que se ocupa en algún tráfico ambulante”.

Siguiendo con lo que nos muestra el Código Civil Colombiano, hay que traer a colación lo que indica el artículo 80 sobre la presunción positiva en el sentido que “al contrario, se presume desde luego el ánimo de permanecer y avecindarse en un lugar, por el hecho de abrir en él tienda, botica, fábrica, taller, posada, escuela y otro establecimiento durable, para administrarlo en persona; por el hecho de aceptar en dicho lugar un empleo fijo de lo que regularmente se confieren por largo tiempo; y por otras circunstancias análogas”.

El Sisbén ha sido otra herramienta utilizada para el manejo y actualización de bases de datos en las entidades territoriales, tal como se consagra en la Ley 715 del año 2001.

Para dar mayor claridad en el tema de la residencia para el manejo de la mano de obra local relacionada con contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, el Gobierno nacional ha expedido varios decretos que regulan con claridad la materia, pero para el caso que nos convoca en el presente proyecto no se tiene una herramienta como la que aquí se plantea para facilitar la consulta y acceso a la mano de obra calificada y no calificada en los territorios.

## 4. ARTICULADO PROYECTOS DE LEY

### 4.1 Proyecto de Ley número 181 de 2023 Cámara

*por medio de la cual se establece la creación del sistema de registro territorial de mano de obra local y emprendedores, como medida para el impulso al empleo local y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear en los departamentos, distritos y municipios un sistema de registro territorial de mano de obra local y de emprendedores para facilitar la implementación de lo dispuesto en los artículos 80 y 88 de la Ley 2294 de 2023, y desarrollar



una estrategia de mejoramiento de los índices de empleabilidad en las regiones.

#### Artículo 2°. *Definiciones.*

**Mano de Obra Local.** Para todos los casos se considerará mano de obra local a aquellas personas o agrupación de trabajadores que acrediten su residencia con el certificado expedido por la alcaldía municipal, de conformidad con lo previsto en el numeral 6 del literal f) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

**Emprendedor.** Para efectos de la presente ley entiéndase por emprendedor a toda persona con capacidad de innovar, de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva.

**Artículo 3°.** Las gobernaciones, alcaldías distritales y municipales deberán, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, poner a disposición de los ciudadanos, emprendedores y agrupación de trabajadores un sistema de registro territorial a la que podrá acceder cualquier interesado en hacer parte del registro de mano de obra local y emprendedores.

Para dar cumplimiento a lo estipulado en los artículos 80 y 88 de la Ley 2294 de 2023, las entidades territoriales y los contratistas deberán acudir al sistema de registro de que trata el inciso anterior para consultar la mano de obra local y los emprendedores disponibles para las inversiones y programas que se ejecuten en sus territorios.

En ningún caso se podrá negar la inscripción a los ciudadano o agrupaciones de trabajadores que habiten en la circunscripción territorial.

**Parágrafo 1°.** Cuando se trate de agrupación de trabajadores y organizaciones similares, se deberá

exigir el registro de existencia y representación legal de la misma.

**Parágrafo 2°.** El registro territorial de mano de obra local y de emprendedores contendrá la mano de obra local calificada y no calificada existente en el territorio.

**Parágrafo 3°.** El sistema de registro territorial de mano de obra local y de emprendedores de que trata la presente ley deberá contener al menos los datos de los trabajadores u organizaciones, actividad a la que se dedican, experiencia y soportes de los mismos.

**Artículo 4°. *Administración del Sistema de Registro Territorial de Mano de Obra Local y de Emprendedores.*** El Sistema de registro territorial de mano de obra local y de emprendedores será alimentado por la misma ciudadanía a través de medios físicos o tecnológicos que disponga la entidad territorial, quien será la encargada de su administración. La implementación del sistema no implica erogaciones o la creación de una nueva dependencia especializada.

**Artículo 5°. *Vigencia y Derogatorias.*** La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.

## 5. ANÁLISIS DEL PONENTE

### El desempleo en los territorios colombianos

El proyecto de ley busca generar un impacto en temas económicos y de empleo en todo el territorio colombiano, para eso es bueno saber en que punto nos debemos parar en cuanto a el desempleo en Colombia, como es característico, la toma de cifras debe ser de carácter oficial, es así como acudimos para mostrar el panorama de desempleo actual en Colombia a el último reporte del DANE a fecha de agosto 2023.

**Tasa global de participación – TGP Tasa de ocupación – TO Tasa de desocupación – TD**  
**Tasa de subocupación - TS**  
 Agosto (2022-2023)

D

Tasas	Total Nacional		Total 13 ciudades y áreas metropolitanas	
	Agosto 2022	Agosto 2023	Agosto 2022	Agosto 2023
(%)				
<b>TGP</b>	63,5	<b>64,4*</b>	65,1	<b>66,4*</b>
<b>TO</b>	56,7	<b>58,5*</b>	58,1	<b>60,0*</b>
<b>TD</b>	10,6	<b>9,3*</b>	10,8	<b>9,6*</b>
<b>TS</b>	8,7	<b>8,6</b>	8,1	<b>8,4</b>

\* Variación estadísticamente significativa.

Notas:

\* 13 ciudades y áreas metropolitanas incluye Bogotá D.C., Medellín A.M., Cali A.M., Barranquilla A.M., Bucaramanga A.M., Manizales A.M., Pereira A.M., Cúcuta A.M., Pasto, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio.

\* Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.

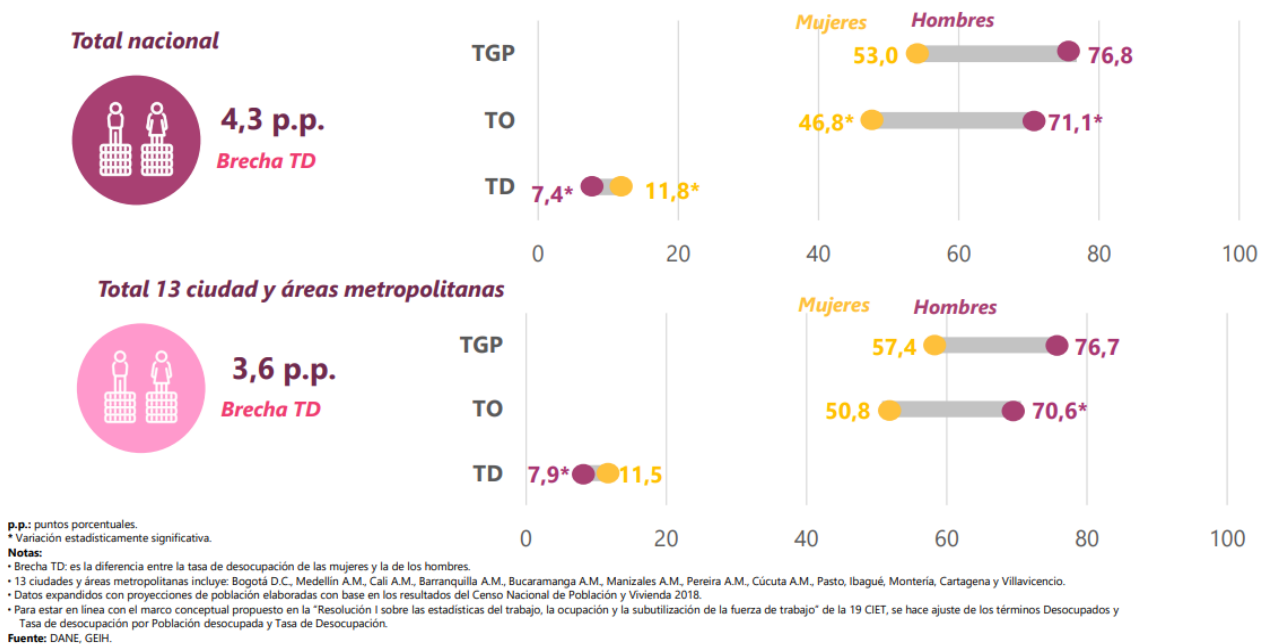
\* Para estar en línea con el marco conceptual propuesto en la "Resolución I sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo" de la 19 CIET, se hace ajuste de los términos Desocupados y Tasa de desempleo por Población desocupada y Tasa de Desocupación.

Fuente: DANE, GEIH.

Para agosto de 2023, la tasa de desocupación fue del 9,3%. Comparada con el mismo mes de 2022 (10,6%), tuvo una disminución de 1,4 puntos porcentuales (p.p.). La tasa global de participación fue del 64,4%, lo que significó un aumento de 1,0 puntos porcentuales respecto al mismo periodo de 2022 (63,5%). Finalmente, la tasa de ocupación fue del 58,5%, lo que representó un incremento de 1,7 puntos porcentuales comparada con la de 2022 (56,7%).

En agosto de 2023, la población ocupada del país fue de 23,2 millones de personas, lo que representa una variación del 4,5% frente a los 22,2 millones ocupadas el mismo mes en 2022 (1,0 millones de personas ocupadas). Trece Ciudades y Áreas Metropolitanas contribuyeron con 2,2 puntos porcentuales (p.p.) a la variación nacional. En este dominio se presentó una población ocupada de 10,9 millones de personas, 496 mil personas más en comparación con agosto de 2022 (10,4 millones)

**Tasa global de participación – TGP Tasa de ocupación – TO Tasa de desocupación – TD según sexo y brecha**  
Agosto 2023



En agosto de 2023, Colombia tuvo un aumento de 509 mil mujeres ocupadas y de 492 mil hombres ocupados. De acuerdo con el rango de edad, los mayores aumentos en el total nacional se registraron en las mujeres de 55 años y más (194 mil) y en el rango de 25 a 54 años para los hombres (219 mil).

**Contribución de la tasa de desocupación según dominio geográfico**

Agosto (2022-2023)



Dominio geográfico	Tasa de desocupación (%)			
	Agosto 2022	Agosto 2023	Variación en p.p.	Contribución en p.p.
<b>Total nacional</b>	10,6	9,3	<b>-1,4*</b>	
<b>13 ciudades y A.M.</b>	10,8	9,6	<b>-1,2*</b>	<b>-0,6</b>
<b>Otras cabeceras</b>	11,4	10,1	<b>-1,3</b>	<b>-0,4</b>
<b>Centros poblados y rural disperso</b>	8,2	7,0	<b>-1,2</b>	<b>-0,2</b>
<b>10 ciudades</b>	14,5	10,9	<b>-3,6*</b>	<b>-0,2</b>

**p.p.:** puntos porcentuales.  
 \* Variación estadísticamente significativa.  
**Notas:**  
 • 13 ciudades y áreas metropolitanas incluye Bogotá D.C., Medellín A.M., Cali A.M., Barranquilla A.M., Bucaramanga A.M., Manizales A.M., Pereira A.M., Cúcuta A.M., Pasto, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio.  
 • 10 ciudades incluye Tunja, Florencia, Popayán, Valledupar, Quibdó, Neiva, Riohacha, Santa Marta, Armenia y Sincelejo.  
 • Por efecto de redondeo, la suma de las contribuciones puede diferir del total.  
 • Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.  
 • Para estar en línea con el marco conceptual propuesto en la "Resolución 1 sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo" de la 19 CIET, se hace ajuste de los términos Desocupados y Tasa de desempleo por Población desocupada y Tasa de Desocupación.  
 Fuente: DANE, GEIH.

La disparidad en las tasas de desempleo entre las regiones urbanas y las poblaciones dispersas en Colombia revela una dinámica compleja en el mercado laboral del país. Mientras que las ciudades principales experimentan una relativa estabilidad en términos de empleo, las áreas menos densamente pobladas enfrentan desafíos significativos en la generación y retención de empleo.

En las ciudades principales, la concentración de empresas, instituciones educativas y oportunidades laborales diversificadas tiende a mitigar los efectos del desempleo. Los centros urbanos actúan como imanes para la inversión y el desarrollo económico, atrayendo tanto a empresas nacionales como a inversionistas extranjeros. Esto crea un entorno más propicio para la creación de empleo y la movilidad laboral.

En contraste, las poblaciones dispersas enfrentan obstáculos inherentes a su geografía y tamaño reducido. La falta de diversificación económica y la limitada presencia de empresas en estas regiones contribuyen a una menor oferta de empleo. Además, la infraestructura limitada puede dificultar el acceso a oportunidades de capacitación y educación, lo que

perpetúa la brecha de habilidades entre las áreas urbanas y rurales.

Los patrones migratorios también desempeñan un papel crucial en esta disparidad. Muchas personas de las poblaciones dispersas se desplazan a las ciudades en busca de oportunidades laborales, lo que puede aumentar la competencia en los mercados urbanos y agravar el desempleo en ciertos sectores. Al mismo tiempo, las áreas de origen pueden experimentar una disminución de su fuerza laboral activa, afectando aún más su desarrollo económico.

En este contexto, abordar la brecha de empleo entre las ciudades principales y las poblaciones dispersas en Colombia requiere estrategias específicas. La inversión en infraestructuras, la promoción de iniciativas empresariales locales y la mejora de la educación y la formación profesional en áreas rurales son medidas cruciales. Además, fomentar el desarrollo de sectores económicos alternativos a la agricultura, que tradicionalmente ha dominado en estas áreas, puede contribuir a una mayor diversificación económica y a la creación de empleo sostenible.

## Población ocupada según dominio geográfico y sexo

Agosto (2022-2023)



Dominio geográfico	Población ocupada									
	Hombres					Mujeres				
	Agosto 2022	Agosto 2023	Distribución %	Variación porcentual	Contribución en p.p.	Agosto 2022	Agosto 2023	Distribución %	Variación porcentual	Contribución en p.p.
<b>Total nacional</b>	13.029	13.521	<b>100,0</b>	<b>3,8*</b>		9.131	9.640	<b>100,0</b>	<b>5,6*</b>	
<b>13 ciudades y A.M.</b>	5.673	5.988	<b>44,3</b>	<b>5,5*</b>	<b>2,4</b>	4.731	4.912	<b>51,0</b>	<b>3,8*</b>	<b>2,0</b>
<b>Otras cabeceras</b>	3.492	3.567	<b>26,4</b>	<b>2,2</b>	<b>0,6</b>	2.586	2.729	<b>28,3</b>	<b>5,5</b>	<b>1,6</b>
<b>Centros poblados y rural disperso</b>	3.249	3.317	<b>24,5</b>	<b>2,1</b>	<b>0,5</b>	1.346	1.483	<b>15,4</b>	<b>10,1*</b>	<b>1,5</b>
<b>10 ciudades</b>	615	648	<b>4,8</b>	<b>5,5*</b>	<b>0,3</b>	468	516	<b>5,4</b>	<b>10,4*</b>	<b>0,5</b>

\* Variación estadísticamente significativa.

p.p.: puntos porcentuales.

Notas:

• 13 ciudades y áreas metropolitanas incluye Bogotá D.C., Medellín A.M., Cali A.M., Barranquilla A.M., Bucaramanga A.M., Manizales A.M., Pereira A.M., Cúcuta A.M., Pasto, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio.

• 10 ciudades incluye Tunja, Florencia, Popayán, Valledupar, Quibdó, Neiva, Riohacha, Santa Marta, Armenia y Sincelejo.

• Los datos de las poblaciones están en miles de personas.

• Por efecto de redondeo, la suma de las contribuciones puede diferir del total.

• Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.

Fuente: DANE, GEIH.

La disparidad en las tasas de desempleo entre las regiones urbanas y las poblaciones dispersas en Colombia adquiere una dimensión aún más compleja cuando se analiza desde una perspectiva de género. Si bien las diferencias económicas y de empleo son evidentes en todo el país, las mujeres en áreas rurales enfrentan desafíos adicionales que amplían la brecha de género en el acceso al empleo.

En las ciudades principales, aunque persisten desafíos relacionados con la equidad de género en el ámbito laboral, la diversidad de oportunidades y la presencia de empresas con políticas de igualdad de género tienden a ofrecer un entorno más inclusivo para las mujeres. Sin embargo, en las poblaciones

dispersas, las mujeres a menudo se enfrentan a limitaciones adicionales.

Las áreas rurales suelen caracterizarse por estructuras tradicionales de género arraigadas y normas culturales que pueden limitar el acceso de las mujeres al empleo remunerado. Las oportunidades laborales en estas regiones tienden a estar más vinculadas a actividades agrícolas, donde las mujeres, aunque desempeñan un papel fundamental, a menudo no reciben una compensación económica justa o reconocimiento por su contribución.

Además, las mujeres en áreas rurales pueden enfrentar obstáculos significativos para acceder

a la educación y la formación profesional, lo que limita sus opciones de empleo y contribuye a la persistencia de roles de género tradicionales. La falta de servicios de cuidado infantil y el acceso limitado a infraestructuras básicas también pueden ser barreras adicionales para la participación plena de las mujeres en la fuerza laboral.

La migración hacia las ciudades en busca de empleo puede ser una opción para algunas mujeres, pero este movimiento presenta sus propios desafíos, incluidos problemas de vivienda, seguridad y acceso a servicios esenciales. Además, la migración puede separar a las mujeres de sus redes de apoyo social y familiar, agregando complejidad a la decisión de buscar oportunidades laborales fuera de sus lugares de origen.

Para abordar la brecha de género en las tasas de desempleo entre las regiones pobladas dispersas y las ciudades principales en Colombia, es esencial implementar políticas y programas que aborden específicamente las barreras que enfrentan las mujeres en áreas rurales. Esto puede incluir iniciativas para mejorar el acceso a la educación y la capacitación, fomentar la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral y abogar por cambios culturales que respalden la participación plena de las mujeres en la economía.

En conclusión, la disparidad en las tasas de desempleo entre las regiones urbanas y las poblaciones dispersas en Colombia, agravada por desafíos de género, destaca la urgencia de abordar este complejo problema a través de acciones estratégicas y proyectos concretos. Es imperativo reconocer que la mejora de la tasa de ocupación no solo es una cuestión económica, sino también un medio para promover la equidad, el desarrollo sostenible y la inclusión social.

En este sentido, la implementación de proyectos que busquen cerrar las brechas de desempleo debe considerar las particularidades de cada región, abordando las necesidades específicas de las poblaciones dispersas y prestando especial atención a las desigualdades de género que persisten en el ámbito laboral. La diversificación económica, el fortalecimiento de la educación y la formación profesional, así como la promoción de oportunidades laborales inclusivas, son elementos clave en este esfuerzo conjunto.

Además, la colaboración entre el sector público, el privado y la sociedad civil es esencial para asegurar el éxito de estos proyectos. La creación de alianzas estratégicas puede potenciar la eficacia de las intervenciones y facilitar el intercambio de recursos y conocimientos necesarios para abordar la complejidad de las disparidades laborales en el país.

En última instancia, trabajar para mejorar la tasa de ocupación no solo implica proporcionar empleo, sino también garantizar que este empleo sea significativo, equitativo y sostenible a largo plazo. La inversión en el desarrollo de habilidades, la igualdad de oportunidades y la creación de

un entorno propicio para el emprendimiento son componentes esenciales para construir un futuro laboral más inclusivo y próspero en Colombia. La construcción de este camino requerirá esfuerzos continuos y coordinados, pero los beneficios de cerrar las brechas de desempleo se traducirán en una sociedad más justa, resiliente y en crecimiento.

### **Sobre el objeto**

La creación del sistema de registro territorial de mano de obra local y de emprendedores, como se propone en este artículo, responde a la necesidad imperante de fortalecer la implementación de las disposiciones establecidas en los artículos 80 y 88 de la Ley 2294 de 2023. Estos artículos, a su vez, están orientados a promover el desarrollo económico y social de las entidades territoriales.

En primer lugar, es fundamental reconocer que la mano de obra local y el emprendimiento son pilares esenciales para el crecimiento económico sostenible de cualquier región. La identificación y registro de estos recursos humanos en el ámbito territorial permitirán una gestión más eficiente de los recursos disponibles, así como el diseño e implementación de políticas específicas que impulsen la generación de empleo y la consolidación de proyectos emprendedores.

El sistema de registro propuesto facilitará la identificación y seguimiento de la mano de obra local, brindando a las entidades territoriales una herramienta efectiva para planificar estrategias de empleabilidad acorde a las necesidades y potencialidades de la población. Además, permitirá la evaluación de la demanda laboral en tiempo real, posibilitando la adopción de medidas proactivas para satisfacer las necesidades del mercado laboral local.

En el contexto de la Ley 2294 de 2023, que busca fomentar el desarrollo integral de las entidades territoriales, el registro territorial de mano de obra local y emprendedores se erige como un instrumento clave para la implementación exitosa de programas y proyectos específicos destinados a impulsar el empleo y la actividad emprendedora.

Asimismo, la estrategia de mejoramiento de los índices de empleabilidad en los territorios requiere de un enfoque sistemático y estructurado, y el establecimiento de un sistema de registro territorial es el componente esencial para llevar a cabo dicha estrategia de manera efectiva. El acceso a información actualizada sobre la fuerza laboral local y los emprendedores facilitará la toma de decisiones informadas y la asignación eficiente de recursos.

En conclusión, la creación del sistema de registro territorial de mano de obra local y emprendedores no solo se alinea con los objetivos de la Ley 2294 de 2023, sino que constituye un paso crucial hacia el fortalecimiento económico de las entidades territoriales y la mejora de los índices de empleabilidad. Este enfoque integrado y estratégico contribuirá al desarrollo sostenible, impulsando el

crecimiento económico local y mejorando la calidad de vida de la población.

### **Sobre la mano de obra local y el emprendimiento**

El artículo que establece las definiciones de “mano de obra local” y “emprendedor” es esencial para la correcta interpretación y aplicación de la Ley propuesta. Estas definiciones buscan aclarar y delimitar conceptos clave que serán fundamentales para la implementación y efectividad de las medidas contempladas en la legislación. A continuación, se desarrollan las justificaciones específicas para cada definición:

**Mano de obra local:**

La definición de “mano de obra local” proporciona un marco claro y objetivo para identificar y categorizar a los trabajadores que serán beneficiarios de las disposiciones de la Ley. La inclusión de criterios específicos, como el certificado de residencia emitido por la alcaldía municipal, garantiza la veracidad y actualidad de la información.

**Certificado de residencia:** exigir el certificado de residencia emitido por la alcaldía municipal establece un requisito tangible para determinar la condición de “local”. Esto evita posibles interpretaciones ambiguas y asegura que aquellos considerados como mano de obra local sean efectivamente residentes en la jurisdicción territorial correspondiente.

**Fundamento legal:** hacer referencia expresa a disposiciones específicas de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, confiere fundamentos legales sólidos a la definición. Esto proporciona coherencia jurídica y facilita la aplicación uniforme de la Ley en todo el territorio, evitando posibles lagunas o contradicciones.

**Emprendedor:**

La definición de “emprendedor” establece los criterios fundamentales que se tendrán en cuenta al identificar a aquellos individuos que se beneficiarán de las medidas relacionadas con el fomento del emprendimiento. Esta clarificación es crucial para garantizar que los estímulos y apoyos previstos se dirijan a personas con características específicas.

**Capacidad de innovar:** la inclusión de la capacidad de innovar como criterio esencial destaca la importancia de la creatividad y la capacidad de generar soluciones novedosas. Esto responde a la necesidad de promover un enfoque emprendedor basado en la innovación, elemento clave para el desarrollo económico y la competitividad.

**Ética y responsabilidad:** la mención de valores éticos y responsabilidad subraya la importancia de la conducta ética en el ámbito empresarial. Alentar prácticas comerciales éticas es esencial para el desarrollo sostenible y la construcción de una comunidad empresarial sólida.

**Efectividad:** la inclusión del término “efectiva” destaca la necesidad de resultados tangibles y sostenibles en las actividades emprendedoras. Esto alinea la definición con los objetivos de la Ley, que

busca no solo fomentar la iniciativa emprendedora, sino también promover la generación efectiva de bienes y servicios.

En resumen, este artículo de definiciones establece las bases necesarias para la correcta implementación de la Ley, brindando claridad y coherencia en la identificación de la mano de obra local y los emprendedores, elementos cruciales para el éxito de las iniciativas contempladas en la legislación.

### **Sobre el registro del sistema**

La obligación de las entidades territoriales de implementar un sistema de registro territorial de mano de obra local y emprendedores, y plantea la utilización de este sistema como requisito para la consulta de recursos humanos disponibles en el marco de los artículos 80 y 88 de la Ley 2294 de 2023. A continuación, se desarrollan las razones fundamentales que respaldan esta disposición:

- **Transparencia y acceso a la información:**

El artículo busca promover la transparencia y facilitar el acceso a la información sobre la mano de obra local y emprendedores en las entidades territoriales. Poner a disposición un sistema de registro permite que ciudadanos, emprendedores y agrupaciones de trabajadores accedan de manera transparente y eficiente a oportunidades laborales y proyectos emprendedores en sus respectivas comunidades.

- **Cumplimiento de la Ley y coherencia normativa:**

Al establecer que las entidades territoriales y contratistas deben acudir al sistema de registro para consultar la mano de obra local y emprendedores en concordancia con los artículos 80 y 88 de la Ley 2294 de 2023, el artículo asegura el cumplimiento normativo y la coherencia en la implementación de la Ley. Esto contribuye a evitar interpretaciones ambiguas y garantiza una aplicación consistente en todo el territorio.

- **Inclusión de ciudadanos y agrupaciones de trabajadores:**

La disposición prohíbe la negación de inscripción a ciudadanos o agrupaciones de trabajadores que habiten en la circunscripción territorial. Este enfoque inclusivo promueve la participación equitativa en oportunidades laborales y proyectos emprendedores, contribuyendo así a la reducción de brechas sociales y económicas.

- **Verificación de existencia y representación legal:**

El requerimiento de registro de existencia y representación legal para agrupaciones de trabajadores y organizaciones similares fortalece la integridad del sistema, asegurando que las entidades registradas estén legalmente constituidas y tengan una representación adecuada. Esto evita posibles fraudes o mal uso de la información.

- Diferenciación de mano de obra calificada y no calificada:

La inclusión de la distinción entre mano de obra local calificada y no calificada en el registro territorial permite una mejor planificación y asignación de recursos humanos según las necesidades específicas de cada proyecto. Esta diferenciación facilita la toma de decisiones informadas tanto para las entidades territoriales como para los contratistas.

- Datos mínimos en el registro:

El artículo especifica que el sistema de registro debe contener al menos datos esenciales de los trabajadores u organizaciones, como la actividad a la que se dedican, la experiencia y los soportes correspondientes. Esto asegura que la información disponible sea relevante y útil para las consultas y decisiones que se deben tomar.

En resumen, este artículo busca establecer un marco sólido para la gestión eficiente y equitativa de la mano de obra local y emprendedores en las entidades territoriales, fomentando la transparencia, el cumplimiento normativo y la inclusión social y económica.

**Sobre la administración del registro**

Este artículo establece la responsabilidad y el mecanismo de administración del sistema de registro territorial de mano de obra local y emprendedores. A continuación, se detallan las razones fundamentales que respaldan esta disposición:

- Participación ciudadana y descentralización:

La decisión de permitir que la ciudadanía alimente el sistema de registro a través de medios físicos o tecnológicos promueve la participación activa de la comunidad en la gestión de su propio desarrollo económico. Esto refuerza los principios de descentralización y empoderamiento local, al tiempo que aprovecha la información directa de los ciudadanos que conocen sus propias realidades y necesidades.

- Eficiencia y actualización continua:

Al permitir la alimentación del sistema por la misma ciudadanía, se facilita la actualización constante de la base de datos. Esto garantiza

que la información sobre la mano de obra local y emprendedores sea precisa y refleje cambios en tiempo real, contribuyendo así a la eficiencia en la asignación de recursos y oportunidades.

- Adaptabilidad tecnológica:

La inclusión de la posibilidad de utilizar medios tecnológicos destaca la adaptabilidad del sistema a las herramientas modernas. Esto facilita la integración de plataformas digitales y optimiza la eficiencia en la gestión de la información, permitiendo la accesibilidad remota y el procesamiento automatizado de datos.

- Responsabilidad de la entidad territorial:

Al designar a la entidad territorial como la administradora del sistema, se garantiza la supervisión y responsabilidad directa en la gestión de la información. La entidad territorial es la institución más cercana a las dinámicas locales y, por lo tanto, está en una posición privilegiada para entender y abordar las necesidades de la comunidad.

- Ahorro de recursos:

La disposición de que la implementación del sistema no implica erogaciones o la creación de una nueva dependencia especializada es crucial para destacar la eficiencia y la economía en la administración del sistema. Al aprovechar los recursos existentes y evitar costos adicionales, se asegura que la iniciativa sea sostenible y viable financieramente a largo plazo.

- Desburocratización y agilidad:

Al evitar la creación de una nueva dependencia especializada, se promueve la desburocratización y agilidad en la implementación del sistema. Esto garantiza una respuesta rápida a las necesidades de la comunidad y reduce la carga administrativa, permitiendo una gestión más ágil y efectiva.

En resumen, este artículo busca establecer un enfoque eficiente y participativo en la administración del sistema de registro territorial, promoviendo la responsabilidad local, la adaptabilidad tecnológica y la optimización de recursos, todo ello con el objetivo de impulsar el desarrollo económico sostenible en las entidades territoriales de manera práctica y accesible para la comunidad.

**6. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Proyecto de Ley número 181 de 2023 Cámara	Texto propuesto	Observación
<p><b>“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA CREACIÓN DEL SISTEMA DE REGISTRO TERRITORIAL DE MANO DE OBRA LOCAL Y EMPRENDEDORES, COMO MEDIDA PARA EL IMPULSO AL EMPLEO LOCAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</b></p>	<p><b>“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL SISTEMA DE REGISTRO TERRITORIAL DE MANO DE OBRA LOCAL Y EMPRENDEDORES, COMO MEDIDA PARA EL IMPULSO AL EMPLEO LOCAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</b></p>	<p>Mero ajuste lingüístico para evitar errores en la interpretación en el entendido de que la Ley busca crear el sistema.</p>

Proyecto de Ley número 181 de 2023 Cámara	Texto propuesto	Observación
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto crear <del>en los departamentos, distritos y municipios</del> un sistema de registro territorial de mano de obra local y de emprendedores para facilitar la implementación de lo dispuesto en el artículo 80 y 88 de la Ley 2294 de 2023, y desarrollar una estrategia de mejoramiento de los índices de empleabilidad <del>en las regiones</del>.</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto crear en las entidades territoriales un sistema de registro territorial de mano de obra local y de emprendedores para facilitar la implementación de lo dispuesto en el artículo 80 y 88 de la Ley 2294 de 2023, y desarrollar una estrategia de mejoramiento de los índices de empleabilidad en los territorios</p>	<p>Se cambian las palabras departamentos, distritos y municipios por entidades territoriales como técnica legislativa.</p>
<p><b>Artículo 2°. Definiciones.</b></p> <p><b>Mano de obra local.</b> Para todos los casos se considerará mano de obra local a aquellas personas o agrupación de trabajadores que acrediten su residencia con el certificado expedido por la alcaldía municipal, de conformidad con lo previsto en el numeral 6 del literal f) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.</p> <p><b>Emprendedor.</b> Para efectos de la presente ley entiéndase por emprendedor a toda persona con capacidad de innovar, de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva.</p>	<p><b>Artículo 2°. Definiciones.</b></p> <p><b>Mano de obra local.</b> Para todos los casos se considerará mano de obra local a aquellas personas o agrupación de trabajadores que acrediten su residencia con el certificado expedido por la alcaldía municipal, de conformidad con lo previsto en el numeral 6 del literal f) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.</p> <p><b>Emprendedor.</b> Para efectos de la presente ley entiéndase por emprendedor a toda persona con capacidad de innovar, de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva.</p>	<p>Se mantiene igual, sin cambios.</p>
<p><b>Artículo 3°. <del>Las gobernaciones, alcaldías distritales y municipales</del></b> deberán, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, poner a disposición de los ciudadanos, emprendedores y agrupación de trabajadores un sistema de registro territorial a la que podrá acceder cualquier interesado en hacer parte del registro de mano de obra local y emprendedores.</p> <p>Para dar cumplimiento a lo estipulado en los artículos 80 y 88 de la Ley 2294 de 2023, las entidades territoriales y los contratistas deberán acudir al sistema de registro de que trata el inciso anterior para consultar la mano de obra local y los emprendedores disponibles para las inversiones y programas que se ejecuten en sus territorios.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> Las entidades territoriales deberán, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, poner a disposición de los ciudadanos, emprendedores y agrupación de trabajadores un sistema de registro territorial a la que podrá acceder cualquier interesado en hacer parte del registro de mano de obra local y emprendedores.</p> <p>Para dar cumplimiento a lo estipulado en los artículos 80 y 88 de la Ley 2294 de 2023, las entidades territoriales y los contratistas deberán acudir al sistema de registro de que trata el inciso anterior para consultar la mano de obra local y los emprendedores disponibles para las inversiones y programas que se ejecuten en sus territorios.</p>	<p>Se cambia a las entidades territoriales atendiendo situaciones técnicas legislativas. Aunado se adiciona el párrafo cuarto en concordancia con el concepto y las recomendaciones emitidas por el Ministerio de Trabajo.</p>

Proyecto de Ley número 181 de 2023 Cámara	Texto propuesto	Observación
<p>En ningún caso se podrá negar la inscripción a los ciudadano o agrupaciones de trabajadores que habiten en la circunscripción territorial.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Cuando se trate de agrupación de trabajadores y organizaciones similares, se deberá exigir el registro de existencia y representación legal de la misma.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El registro territorial de mano de obra local y de emprendedores contendrá la mano de obra local calificada y no calificada existente en el territorio.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El sistema de registro territorial de mano de obra local y de emprendedores de que trata la presente ley deberá contener al menos los datos de los trabajadores u organizaciones, actividad a la que se dedican, experiencia y soportes de los mismos.</p>	<p>En ningún caso se podrá negar la inscripción a los ciudadano o agrupaciones de trabajadores que habiten en la circunscripción territorial.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Cuando se trate de agrupación de trabajadores y organizaciones similares, se deberá exigir el registro de existencia y representación legal de la misma.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El registro territorial de mano de obra local y de emprendedores contendrá la mano de obra local calificada y no calificada existente en el territorio.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El sistema de registro territorial de mano de obra local y de emprendedores de que trata la presente ley deberá contener al menos los datos de los trabajadores u organizaciones, actividad a la que se dedican, experiencia y soportes de los mismos.</p> <p><u><b>Parágrafo 4°.</b> Dicho sistema tendrá en cuenta datos y registros existentes en la UAESPE y SENA.</u></p>	
<p><b>Artículo 4°. Administración del Sistema de Registro Territorial de Mano de Obra Local y de Emprendedores.</b> El sistema de registro territorial de mano de obra local y de emprendedores será alimentado por la misma ciudadanía a través de medios físicos o tecnológicos que disponga la entidad territorial, quien será la encargada de su administración. La implementación del sistema no implica erogaciones o la creación de una nueva dependencia especializada.</p>	<p><b>Artículo 4°. Administración del Sistema de Registro Territorial de Mano de Obra Local y de Emprendedores.</b> El sistema de registro territorial de mano de obra local y de emprendedores será alimentado por la misma ciudadanía a través de medios físicos o tecnológicos que disponga la entidad territorial, quien será la encargada de su administración. La implementación del sistema no implica erogaciones o la creación de una nueva dependencia especializada.</p> <p><u><b>Parágrafo.</b> Para el cargue y administración del sistema se tendrán en cuenta los datos que reposen en el Servicio Nacional de Aprendizaje y su agencia pública de empleo.</u></p>	<p>Se adiciona un parágrafo en concordancia con el concepto y las recomendaciones emitidas por el Ministerio de Trabajo.</p>
<p><b>Artículo 5°. Vigencia y Derogatorias.</b> La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p><b>Artículo 5°. Vigencia y Derogatorias.</b> La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Se mantiene igual, sin cambios.</p>

**7. CONFLICTOS DE INTERÉS**

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la

circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que reza:



**“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

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

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

*b. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

*c. Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

*(...)”.*

Sobre este asunto, la Sala Plena Contenciosa Administrativa del honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

En este sentido, se considera que las disposiciones que contiene el proyecto de ley podrían generar un conflicto de interés a los honorables Representantes que cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil tengan relación directa con las entidades territoriales encargadas del sistema.

Se reconoce que los conflictos de interés son personales y es facultad de cada congresista evaluarlos

## 8. IMPACTO FISCAL

Recordando la Ley 819 de 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de

*presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, en su artículo 7° indica que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

Haciendo relación a los posibles costos, se menciona que no se incurre en gastos adicionales. Asimismo, la Corte Constitucional, ha indicado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo para el desarrollo de las iniciativas legislativas. En la Sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que:

El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.

Y en Sentencia C-502 de 2007 de la misma Corte, señaló que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en impedimento para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

El proyecto de ley que establece el sistema de registro territorial de mano de obra local y emprendedores no tendría un impacto fiscal significativo en Colombia se basa en una evaluación cuidadosa de los beneficios a largo plazo que podría aportar al país, sin imponer una carga financiera

sustancial al erario público. Varios factores respaldan esta afirmación.

En primer lugar, el proyecto se diseñaría de manera eficiente, aprovechando la tecnología moderna y los sistemas de información existentes. La implementación de un sistema de registro territorial no necesariamente requeriría una infraestructura costosa, ya que puede construirse sobre plataformas digitales preexistentes, minimizando así los costos asociados con la puesta en marcha y operación del sistema.

En segundo lugar, el sistema de registro podría financiarse a través de asociaciones público-privadas o mediante la colaboración con organizaciones sin fines de lucro y entidades locales. Estas alianzas estratégicas pueden proporcionar recursos adicionales sin aumentar la carga fiscal directa sobre el Gobierno. La participación del sector privado y de la sociedad civil podría contribuir al financiamiento del proyecto, aportando conocimientos especializados y promoviendo la sostenibilidad a largo plazo.

Además, el enfoque del proyecto en impulsar el empleo local y apoyar a los emprendedores podría tener beneficios económicos significativos que compensarían cualquier inversión inicial. Al fortalecer la economía local, se esperaría un aumento en la recaudación de impuestos a nivel municipal y regional debido al crecimiento de las actividades económicas y la generación de empleo. De esta manera, el proyecto podría convertirse en un catalizador para el desarrollo económico que, a su vez, contribuiría a la estabilidad fiscal.

Otro aspecto a considerar es la posible reducción de costos asociados con el desempleo y la falta de oportunidades para los emprendedores locales. Al mejorar la eficiencia en la asignación de recursos humanos y fomentar el espíritu empresarial, el proyecto podría conducir a una disminución en la dependencia de programas de asistencia social y a un aumento en la autosuficiencia económica de las comunidades locales.

En resumen, la justificación de que el proyecto de ley no tendría un impacto fiscal significativo en Colombia se basa en su diseño eficiente, la posibilidad de financiamiento a través de asociaciones y colaboraciones, y los beneficios económicos a largo plazo que podría generar. Al centrarse en el impulso al empleo local y el apoyo a emprendedores, el proyecto tiene el potencial de generar un retorno de inversión que supera los costos iniciales, convirtiéndolo en una medida económica sostenible y beneficiosa para el país.

## 9. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, se solicita a la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **dar primer debate y aprobar** el Proyecto de Ley número 181 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se establece la creación del sistema de registro territorial de mano de obra local y emprendedores, como medida*

*para el impulso al empleo local y se dictan otras disposiciones, conforme el texto propuesto.*

Cordialmente,



**JUAN CARLOS VARGAS SOLER**  
Representante a la Cámara  
Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 181 DE 2023 CÁMARA

El Congreso de la República

DECRETA:

*por medio de la cual se crea el sistema de registro territorial de mano de obra local y emprendedores, como medida para el impulso al empleo local y se dictan otras disposiciones.*

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear en las entidades territoriales un sistema de registro territorial de mano de obra local y de emprendedores para facilitar la implementación de lo dispuesto en el artículo 80 y 88 de la Ley 2294 de 2023, y desarrollar una estrategia de mejoramiento de los índices de empleabilidad en los territorios.

#### **Artículo 2º. Definiciones.**

**Mano de obra local.** Para todos los casos se considerará mano de obra local a aquellas personas o agrupación de trabajadores que acrediten su residencia con el certificado expedido por la alcaldía municipal, de conformidad con lo previsto en el numeral 6º del literal f) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

**Emprendedor.** Para efectos de la presente ley entienda por emprendedor a toda persona con capacidad de innovar, de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva.

**Artículo 3º.** Las entidades territoriales deberán, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, poner a disposición de los ciudadanos, emprendedores y agrupación de trabajadores un sistema de registro territorial a la que podrá acceder cualquier interesado en hacer parte del registro de mano de obra local y emprendedores.

Para dar cumplimiento a lo estipulado en los artículos 80 y 88 de la Ley 2294 de 2023, las entidades territoriales y los contratistas deberán acudir al sistema de registro de que trata el inciso anterior para consultar la mano de obra local y los emprendedores disponibles para las inversiones y programas que se ejecuten en sus territorios.

En ningún caso se podrá negar la inscripción a los ciudadano o agrupaciones de trabajadores que habiten en la circunscripción territorial.

**Parágrafo 1º.** Cuando se trate de agrupación de trabajadores y organizaciones similares, se deberá exigir el registro de existencia y representación legal de la misma.

**Parágrafo 2º.** El registro territorial de mano de obra local y de emprendedores contendrá la mano de obra local calificada y no calificada existente en el territorio.

**Parágrafo 3º.** El sistema de registro territorial de mano de obra local y de emprendedores de que trata la presente ley deberá contener al menos los datos de los trabajadores u organizaciones, actividad a la que se dedican, experiencia y soportes de los mismos.

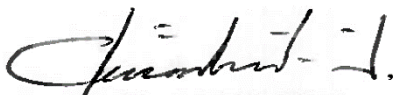
**Parágrafo 4º.** Dicho sistema tendrá en cuenta datos y registros existentes en la UAESPE y SENA.

**Artículo 4º. Administración del Sistema de Registro Territorial de Mano de Obra Local y de Emprendedores.** El sistema de registro territorial de mano de obra local y de emprendedores será alimentado por la misma ciudadanía a través de medios físicos o tecnológicos que disponga la entidad territorial, quien será la encargada de su administración. La implementación del sistema no implica erogaciones o la creación de una nueva dependencia especializada.

**Parágrafo.** Para el cargue y administración del sistema se tendrán en cuenta los datos que reposen en el Servicio Nacional de Aprendizaje y su agencia pública de empleo.

**Artículo 5º. Vigencia y Derogatorias.** La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,



**JUAN CARLOS VARGAS SOLER**  
Representante a la Cámara  
Ponente

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 219 DE 2023 CÁMARA, 309 DE 2023 SENADO**

*por medio del cual se prohíben en todo el territorio nacional, el desarrollo de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos enmarcados en tradiciones culturales, que socavan la integridad de formas de vida no humana.*

Bogotá, D. C., 17 de octubre de 2023

Representante

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Presidente Comisión Sexta Constitucional  
Cámara de Representantes Colombia

Secretario

RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN

Comisión Sexta Constitucional Cámara de Representantes Colombia

**Referencia:** Informe de ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley número 309 de 2023 Senado, 219 de 2023 Cámara, *por medio del cual se prohíben en todo el territorio nacional, el desarrollo de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos enmarcados en tradiciones culturales, que socavan la integridad de formas de vida no humana.*

Respetados señores,

En calidad de ponente del proyecto de ley de la referencia, designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes y en cumplimiento de lo establecido en la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia positiva para tercer debate, con el siguiente contenido:

- I. Trámite del proyecto de ley
- II. Antecedentes del proyecto de ley
- III. Objeto y síntesis del proyecto de ley
- IV. Consideraciones
- V. Competencia del congreso
- VI. Conflicto de interés
- VII. Pliego de modificaciones
- VIII. Proposición
- IX. Texto propuesto para tercer debate

Atentamente,



**ALEJANDRO GARCÍA RÍOS**  
Representante a la Cámara

**I. Trámite del proyecto de ley**

El presente proyecto de ley es de autoría del Ministro de Cultura Jorge Ignacio Zorro y de los 45 congresistas, que se enlistan a continuación:

*Esmeralda Hernández Silva, Alexander López Maya, Jonathan Pulido Hernández, Sandra Ramírez, Aída Avella Esquivel, Ómar de Jesús Restrepo, Imelda Daza Cotes, Julián Gallo Cubillos, Ariel Ávila, Isabel Cristina Zuleta, Gloria Flórez Schneider, Paulino Riascos, Alex Flórez Hernández, Catalina Pérez Pérez, Piedad Córdoba, Robert Daza, Iván Cepeda Castro, Clara López Obregón,*

*Polivio Rosales Cadena, Aida Quilcué Vivas, Wilson Arias Castillo, Sandra Jaimes Cruz, Martha Peralta Epiyú, Antonio José Correa, Pedro Hernando Flórez Porras, Inti Asprilla, María José Pizarro, Jairo Castellanos Serrano, Nicolás Echeverry; y los honorables Representantes a la Cámara Duvalier Sánchez Arango, María del Mar Pizarro, Erick Adrián Velasco Burbano, Santiago Osorio Marín, Andrés Cancimance, Alejandro Ocampo Giraldo, María Fernanda Carrascal, Martha Alfonso Jurado, Eduard Sarmiento Hidalgo, Katherine Miranda Peña, Alexandra Vásquez, David Racero, Alejandro Toro, Susana Gómez, Cristóbal Caicedo Angulo, Dorina Hernández.*

El proyecto de ley fue radicado ante la Secretaría General del Senado el día 26 de abril de 2023 con el número 309 de 2023. Posteriormente fue remitido a la Comisión Sexta Constitucional del honorable Senado de la República, en la cual, la mesa directiva mediante comunicado de fecha 11 de mayo de 2023, designó como Senadora Ponente a la Senadora Sandra Yaneth Jaimes Cruz.

En el marco de la Comisión Sexta se conformó comisión accidental, la cual presentó informe con el análisis de las proposiciones presentadas y posteriormente se sometió a debate y discusión el día 13 de junio de 2023, siendo aprobado con 9 votos a favor y 1 en contra al interior de dicha Comisión junto con varias proposiciones presentadas por los honorables Senadores de conformidad con los parámetros que exige la Ley 5ª de 1992 y la Constitución Política. Posteriormente, mediante oficio de fecha 29 de junio de 2023, expedido por la mesa directiva de la Comisión VI Constitucional, la misma Senadora fue designada como ponente para el segundo debate, y el pasado 5 de septiembre fue aprobado por la plenaria del Senado de la República con 50 votos a favor y 4 en contra.

Vale la pena resaltar que antes del segundo debate en la plenaria del Senado, se llevó a cabo la primera audiencia pública el día 17 de agosto, cuyo fin era escuchar las distintas posturas de la ciudadanía para enriquecer el debate en el Congreso, sesión en la que se contó con la participación de más de 30 intervinientes.

Posteriormente, se llevó a cabo la segunda audiencia pública, el día 2 de octubre, y la mesa directiva de la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes me designó como ponente mediante comunicado 604 del 4 de octubre de 2023.

## II. Antecedentes del proyecto de ley

Las actividades y procedimientos que pretende prohibir la presente iniciativa, han sido objeto de discusión pública desde hace varios años.

Como antecedentes recientes de esta iniciativa, destacan el Proyecto de Ley número 359 de 2020 Senado, “*por el cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones*” y el Proyecto de Ley número 085

de 2022 Senado y 328 de 2022 Cámara, “*por la cual se prohíben progresivamente las prácticas de entretenimiento cruel con animales y se dictan otras disposiciones*”. Los anteriores no surtieron la totalidad del trámite legislativo, debido a que fueron archivados en curso del mismo.

De igual modo, destacan los proyectos de Ley número 271 de 2017 Cámara, número 216 de 2018 Senado y número 064 Cámara de Representantes, que han tenido como propósito modificar el artículo 7º de la Ley 84 de 1989, para prohibir de forma definitiva las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, encierros y suelta de vaquillas, así como los procedimientos utilizados en estos espectáculos.

Asimismo, es preciso destacar la Sentencia C-666 de 2010, mediante la cual la Corte Constitucional ponderó el deber de protección a los animales en su calidad de seres sintientes, con las expresiones culturales que usan animales y su relación con algunas zonas del país en las que existe arraigo social.

De este modo, atendiendo al complejo y amplio significado del concepto cultura y “las muy diversas manifestaciones que ésta pueda tener en un entorno social”, la Corte indicó que “(...) no corresponde a la competencia del juez constitucional inmiscuirse en lo acertado o no de esta amplitud conceptual, ni para incluir actividades dentro de las manifestaciones culturales, ni para excluirlas, pues esto será tarea del legislador en ejercicio de su papel de representante de la sociedad colombiana” (Sentencia C-666 de 2010).

Es así que, convencidos de la imperiosa necesidad de, primero, no continuar omitiendo el clamor social de transitar hacia la consolidación de una sociedad más justa, empática con todas las formas de vida existentes y alejada de la violencia como pilar cultural, y segundo, garantizar que el ejercicio de las diversas manifestaciones culturales se encuentre en armonía con los demás valores constitucionales, derechos y principios fundamentales que integran nuestro sistema, el presente proyecto de ley es sometido a consideración del Congreso de la República.

## III. Objeto y síntesis del proyecto de ley

El objeto del presente proyecto es *aportar en una transformación cultural que se fundamente en el reconocimiento y respeto por la vida animal, y que contribuya al logro de la paz total, mediante la prohibición de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos enmarcados en tradiciones culturales, que socavan la integridad de formas de vida no humana*. En cumplimiento de lo anterior, contiene los siguientes artículos:

**Artículo 1°.** Objeto

**Artículo 2°.** Establece que el ámbito de aplicación de lo dispuesto en la presente ley es todo el territorio nacional.

**Artículo 3°.** Establece que transcurridos tres años tras la entrada en vigencia de la presente ley, se prohíben las corridas de toros, el rejoneo, las novilladas, las becerradas y las tientas.

Asimismo, el artículo cuenta con tres párrafos. El primero establece que solo permanecerán vigentes en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, las actividades que no impliquen el maltrato animal. El segundo, designa a los Ministerios de Ambiente y Cultura la reglamentación de las condiciones para el desarrollo de estas actividades, durante el periodo de transición hacia su prohibición. El tercero, encarga al Gobierno nacional la socialización de las condiciones con base en las cuales se autorizará el desarrollo de tales actividades, durante el referido periodo de transición.

**Artículo 4°.** Encarga al Gobierno nacional y las entidades territoriales la garantía de programas de reconversión económica y laboral para las personas que se dedican a la actividad taurina y que demuestren que sus ingresos y sustento económico principal, se derivan de las actividades que esta iniciativa prohíbe. Asimismo, establece el desarrollo de un diagnóstico para conocer el número de personas a atender mediante tales políticas de reconversión y la conformación de una comisión interinstitucional que, junto con los gremios y organizaciones del sector taurino, definan tales programas.

**Artículo 5°.** Designa al Gobierno nacional y las entidades territoriales llevar a cabo el proceso de reconversión cultural de los escenarios usados para el desarrollo de las prácticas taurinas.

**Artículo 6°.** Encarga a los Ministerios de Educación y Cultura para que, en el marco del Sistema Nacional de Educación y Formación Artística y Cultural, se integren los temas de cuidado y protección animal y fauna silvestre. Asimismo, para el desarrollo de mecanismos pedagógicos orientados a desincentivar estas prácticas.

**Artículo 7°.** Vigencia.

**IV. Consideraciones****a. Justificación del proyecto de ley**

Las actividades que pretende prohibir este proyecto de ley, contravienen los mandatos constitucionales de la solidaridad social, la convivencia pacífica y la preservación de un orden justo. Asimismo, son contrarias a otros derechos de rango constitucional como el medioambiente sano, la dignidad humana y el reconocimiento de los animales como seres sintientes y sujetos de protección especial frente al maltrato y la violencia.

Actualmente, nos encontramos frente a un cambio de paradigma. Las nuevas generaciones a nivel mundial y nacional conciben impropio que su relacionamiento con la naturaleza y los animales

se dé a partir de conductas lesivas para con ellos, soportadas en ideas viciadas acerca de lo que constituye la cultura.

Como sustento de lo anterior, el proyecto trae a colación lo afirmado por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-283 de 2014:

“(…) paulatinamente los países buscan erradicar tradiciones de insensibilidad para con los demás seres habitantes del territorio. La ciudadanía en general, las organizaciones no gubernamentales, los partidos y movimientos políticos, los Estados y las organizaciones internacionales abogan por el abandono de prácticas que comprometan el uso de animales para la realización de actividades que comprometan su integridad”.

Asimismo, que mediante la Sentencia C-666 de 2010, la Corte precisó el concepto de **cultura nacional**. En términos del Alto Tribunal esta “se expresa a través de aquellas tradiciones y cánones corrientemente aceptados como ‘colombianos’, esto es, los que involucran las prácticas y los valores que prevalecen en el territorio nacional”; por lo que resulta que impropio escudar en el término ‘cultura’, actividades contrarias al cuidado, el amor y el respeto por las formas de vida no humanas que, actualmente, figuran como el modo en que las personas nos relacionamos con los animales (Sentencia C-666 de 2010).

Se indicó, además, que la cultura no es un derecho absoluto y sin límites. En razón de tal, advirtió la importancia de que su garantía se haga en armonía con todos los elementos que integran el panorama constitucional (Sentencia C-666 de 2010); esto es, la solidaridad social, la protección de formas de vida no humana y el cuidado de su integridad, son elementos que no pueden verse desconocidos a la hora de ejercer los derechos que la cultura contempla.

En relación con las transformaciones de lo que se entienda como ‘cultura’ en Colombia, el tribunal aclaró que no es correcto entender que la cultura es desarrollo de la Constitución. Por el contrario, advirtió que es

“(…) fruto de la interacción de los distintos actores sociales determinados por un tiempo y un espacio específicos. De manera que no puede entenderse que las manifestaciones culturales, en sí mismas consideradas, sean desarrollo de la Constitución, ni que, por consiguiente, tengan blindaje constitucional alguno que las haga inmunes a la regulación por parte del ordenamiento infraconstitucional cuando quiera que se concluya sobre la necesidad de limitarlas o, incluso suprimirlas, por ser contrarias a los valores que busque promocionar la sociedad” (Sentencia C-666 de 2010).

La cultura es, entonces, un concepto sujeto a cambios y transformaciones. Al respecto, la *Revista Colombiana de Sociología* señala que hoy el concepto de cultura *ha vivido un dramático proceso de fragmentación, vive en un estado de*

*imprecisión*<sup>1</sup> y no por ello debe confundirse con la tradición. La relevancia de la cultura radica en que es un elemento necesario para “la acción política por parte de protagonistas estatales y de la sociedad civil en todas sus formas de comunicación y mecanismos de cooperación. La cultura asume la función interna de integrar y crear identidad, así como la de excluir lo exterior, en tanto que se adhiere a nociones de homogeneidad interna”<sup>2</sup>.

La tradición por su parte, se construye a través de la experiencia, es difundida principalmente por el lenguaje oral y es a partir de ese modo en que las actividades de una comunidad o región, eventualmente, pasan a ser parte de la cultura<sup>3</sup>.

Infortunadamente, la crueldad hacia los animales ha sido un aspecto presente en toda la historia de la humanidad; ha sido una práctica justificada en muchos escenarios, con base en argumentos culturales o de entretenimiento. Sin embargo, hoy en día existe una creciente y masiva conciencia que rechaza su sufrimiento con ocasión a este tipo de prácticas.

La importancia de abandonar la cultura de crueldad animal radica en la necesidad de establecer una relación más ética y justa con los demás seres vivos con los que compartimos el planeta, y en reconocer el valor inherente que tienen en sí mismos. Colombia se transforma, a diario las sociedades transitan hacia múltiples cambios y, consecuentemente, sus cosmovisiones y formas de relacionamiento mutan. No resulta coherente con dicha innegable realidad, privar de sustento legal a las cada vez más arduas peticiones de ejercer nuestros derechos culturales sin incurrir en prácticas nocivas para la convivencia y la armonía.

Atendiendo a lo expresado por Ronald Grätz, secretario ejecutivo del Institut für Auslandsbeziehungen (IFA) y editor de la revista trimestral *Kulturaustausch - Zeitschrift für international Perspektiven*:

“Es necesario entender la cultura en su totalidad, ver el significado y el poder sustancial de los procesos culturales de forma a configurar los cambios, promover la transformación y facilitar el diálogo. Estos son algunos de los muchos aspectos

benéficos de la transformación social a través de y con la cultura”<sup>4</sup>.

De ahí que, la presente iniciativa, condense el clamor social referido a la necesidad de actualizar y resignificar las expresiones culturales en las que hoy ya no se ve acogido un amplio sector de la población. Se parte del hecho de que una cultura amparada en el daño a formas de vida no humana no puede gozar del respaldo legal y perpetuarse hasta el final de los tiempos.

#### b. Marco normativo

Como se expresó previamente, la normativa jurídica actual orientada a la garantía del derecho a la cultura, se ha caracterizado por no hacer referencia expresa al clamor social que orienta el presente proyecto de ley. Esto es, en la actualidad no existe una protección normativa específica que respalde el rechazo ciudadano a las expresiones culturales que socavan la integridad de formas de vida no humana; haciendo imperiosa su regulación.

Entre las disposiciones normativas existentes sobre esta materia, es preciso destacar las siguientes:

a. El preámbulo de nuestra Constitución y sus artículos 1, 2, 4 y 13 establecen como deber del Estado el rechazo de cualquier decisión que resulte manifiestamente absurda, injustificada o insensata, “lo que ocurriría, por ejemplo, al pretenderse categorizar como expresiones artísticas y culturales del Estado, comportamientos humanos que única y exclusivamente manifiesten actos de violencia o de perversión (...)” (C-041 de 2017); esto es, al categorizar como una mera tradición y expresión cultural, actividades de maltrato, sufrimiento, crueldad y violencia animal.

b. El artículo 2° superior dispone que “son fines esenciales del Estado, entre otros, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como en la vida cultural de la Nación.

c. El artículo 7° superior señala que el Estado “reconoce la diversidad cultural de la nación colombiana”.

d. El artículo 8° superior indica que “el Estado tiene la obligación de proteger las riquezas culturales de la Nación”.

e. El artículo 70 superior dispone que corresponde al Estado la promoción y el fomento “del acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades (...)”.

f. El artículo 71 superior “resalta la importancia del desarrollo cultural y de la protección a la expresión artística, así como promueve la necesidad de crear incentivos para el desarrollo de las manifestaciones culturales y artísticas, a favor de personas o instituciones que asuman la divulgación de tales valores”.

<sup>4</sup> Óp. cit. EU-LAC Foundation. Pág. 3

<sup>1</sup> Revista Colombiana de Sociología. S.f. Nuevas construcciones del sujeto popular: aportes sobre las reformulaciones del concepto de cultura popular latinoamericana. Tomado de: <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/25249/11168-26788-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y?forcedefault=true>

<sup>2</sup> EU-LAC Foundation. S.F. La cultura como instrumento de transformación social. Tomado de: [https://eulacfoundation.org/es/system/files/gratz\\_ifa\\_transesp.pdf](https://eulacfoundation.org/es/system/files/gratz_ifa_transesp.pdf)

<sup>3</sup> Ramos Abril, L.N. & Cadavid Hernández, E. (2011) ¿Cómo se da la construcción del saber o conocimiento tradicional?. Tomado de: <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/8769/lisettenataliaramosa-bril.2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

g. El numeral 6 del artículo 2.5.2.5 del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el artículo 22 del Decreto número 2358 de 2019, dispone como requisito para que una manifestación cultural sea incluida en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial: “que la manifestación respectiva **NO** atente contra los derechos humanos, ni contra los derechos fundamentales o colectivos, ni contra la salud de las personas o la integridad de los ecosistemas, **o implique maltrato animal**”.

h. La Ley 397 de 1997, de acuerdo con la cual la cultura “es el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias”.

i. La Ley 397 de 1997, que dispone que las expresiones culturales “(...) como expresión libre del pensamiento humano, generan identidad, sentido de pertenencia y enriquecen la diversidad cultural del país”.

j. La Ley 1516 de 2012, según la cual “la cultura adquiere formas diversas a través del tiempo y el espacio y que esta diversidad se manifiesta en la originalidad y la pluralidad de las identidades y en las expresiones culturales de los pueblos y sociedades que forman la humanidad”.

k. La Ley 1014 de 2006, de acuerdo con la cual cultura es “conjunto de valores, creencias, ideologías, hábitos, costumbres y normas, que comparten los individuos en la organización y que surgen de la interrelación social, los cuales generan patrones de comportamiento colectivos que establece una identidad entre sus miembros y los identifica de otra organización.

Sumado a lo anterior, es preciso agregar que en Colombia ha venido aumentando el número de banderas sociales que rechazan el desarrollo de actividades que se soportan en el sufrimiento, maltrato, crueldad y violencia animal.

Partiendo de lo anterior, ha resultado que mediante ordenanzas locales, como la Ordenanza número 18 de 2020 del Departamento de Antioquia o Acuerdos Distritales, como el Acuerdo número 767 de 2020 del Concejo de Bogotá, se prohibiera la utilización de elementos que atenten contra la integridad de los animales, en actividades culturales y se aumentara el precio de las entradas a dichos espectáculos.

De modo semejante, merece especial atención el Concepto Técnico<sup>5</sup> del Ministerio de Cultura, al Proyecto de Ley número 85 de 2022 Senado “por la cual se prohíben progresivamente las prácticas de

entretenimiento cruel con animales y se dictan otras disposiciones”.

En la referida ocasión, el Ministerio indicó que Colombia cuenta con una Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI), en el cual se registran las manifestaciones culturales que se consideran como parte integral de la identidad cultural y la memoria del país y, con base en lo precisado en el numeral 6 del artículo 2.5.2.5 del Decreto número 1080 de 2015, modificado y adicionado por el artículo 22 del Decreto número 2358 de 2019, afirmó:

“[Si bien] existen prácticas y saberes tradicionales que fomentan relaciones armónicas entre las comunidades y los animales que han sido excluidas en la LRPCI del ámbito nacional como los Cantos de Trabajo del Llano, (...) se propone aclarar que **se excluyen los casos que impliquen maltrato de animales**”<sup>6</sup>.

Finalmente, es importante destacar que en Boyacá, Medellín y Cali actualmente se cuenta con regulaciones locales que orientan las expresiones culturales, mediante figuras de protección y bienestar animal.

### c. Marco jurisprudencial

La diversidad cultural, producto de la conjunción de múltiples comunidades étnicas y pueblos, sin lugar a duda es algo que nos define como nación y, debido a ello, es un componente merecedor de protección por parte de nuestro ordenamiento.

Sin embargo y justamente en razón de tal, los jueces del país han considerado de suma importancia precisar que no cualquier actividad del quehacer humano que exprese una visión personal del mundo, que interprete la realidad o la modifique a través de la imaginación deba ser considerada una expresión artística y cultural de la nación (C-041 de 2017).

A modo de ilustración, en primer lugar, sostuvo la Corte Constitucional en la Sentencia C-041 de 2017, que “las manifestaciones culturales no son una expresión directa de la Constitución, sino una interacción de distintos actores sociales determinados por un tiempo y espacio específicos. Entonces, por sí mismas, no constituyen una concreción de postulados constitucionales, menos están abrigadas de un blindaje que las haga inmune a la preceptiva constitucional o a la intervención de la jurisdicción constitucional”.

Conforme a lo anterior, ha destacado el tribunal que es preciso que la diversidad cultural y el multiculturalismo no lesionen otros intereses superiores como el derecho al medioambiente y la conservación de los animales como seres sintientes que deben recibir especial protección contra el sufrimiento y el dolor, ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física:

“En este contexto, deben prohibirse o abandonarse aquellas costumbres que se muestren nocivas,

<sup>5</sup> Ministerio de Cultura. (2022). Concepto Técnico al Proyecto de Ley número 85 de 2022 Senado, “por la cual se prohíben progresivamente las prácticas de entretenimiento cruel con animales y se dictan otras disposiciones”. *Gaceta del Congreso* número 1035 de 2022, Congreso de la República.

<sup>6</sup> Ídem. Pág. 3

toda vez que detrás de la defensa de tradiciones se encuentran, muchas veces autoritarismos culturales que lleva a quienes se benefician de ellos a frenar cambios porque eso significa cuestionar ciertos privilegios y poderes (...) La investigación realizada explica que la cultura no es un concepto estático, al poder experimentar cambios continuos y ser reinterpretados en función de nuevas necesidades. Deduce que las prácticas culturales pueden ser interferidas o que las barreras culturales al cambio ser deconstruidas” (C-041 de 2017).

En dicha oportunidad, también observó la alta corte que es menester que como sociedad se repiensen y transformen tradiciones, cuando estas atentan contra la integridad de cualquier forma de vida; cuando las tradiciones menosprecian los intereses de los demás seres vivos, es preciso el abandono y el rechazo de las pretendidas justificaciones a su reconocimiento por parte del Estado e, incluso, de su financiación.

Asimismo, advirtió la necesidad de “repensar posibles horizontes y transformar las sedimentadas tradiciones cuando socavan intereses vitales y primarios de toda sociedad democrática y constitucional. Es un imperativo, como medida para desterrar injusticias presentes dadas por el menosprecio de la dignidad de los demás seres vivos” (C-041 de 2017).

En segundo lugar, en reconocimiento de lo anterior, la Corte Constitucional –mediante la Sentencia C-666 de 2010– estableció como excepciones el eximir de sanciones administrativas las prácticas de rejoneos, corridas de toros, coleo, becerradas, novilladas, corralejas, tientas y riñas de gallos. Sin embargo, el desarrollo de estas actividades culturales no se encuentra en armonía con otros valores, derechos y principios fundamentales de nuestro sistema constitucional, ya que se soportan en el maltrato, crueldad, sufrimiento y violencia animal.

En ese sentido, corresponde al Congreso de la República establecer la prohibición de aquellas prácticas culturales que no son acordes con las normas constitucionales, por soportarse en el sufrimiento, maltrato, crueldad y violencia animal.

Al respecto, destacó la Corte Constitucional que:

“La cultura no puede entenderse como un concepto bajo el cual es posible amparar cualquier tipo de expresiones o tradiciones, puesto que sería entenderla como un principio absoluto dentro de nuestro ordenamiento y, por consiguiente, aceptar que amparadas bajo este concepto tuviesen lugar actividades que contradicen valores axiales de la Constitución, como la prohibición de discriminación por género o por raza; la libertad religiosa, el libre desarrollo de la personalidad o, para el caso concreto, el deber de cuidado a los animales” (C-666 de 2010).

En tercer lugar, fue advertido por la Corte en la Sentencia C-283 de 2014, la necesidad de no

confundir las prácticas culturales con los derechos culturales. Sobre este punto precisó:

“(…) la cultura se transforma y reevalúa continuamente en el marco de la historia de las mentalidades y de los imaginarios de una civilización para adecuarse a la evolución de la humanidad, el bienestar de los derechos y el cumplimiento de los deberes, más cuando se busca desterrar rastros de una sociedad violenta y de menosprecio hacia los demás. El simple transcurso del tiempo –tradiciones– no puede constituirse en argumento suficiente para eternizar prácticas que en la actualidad una sociedad la estima incorrecta y no deseable. Las manifestaciones culturales deben tener por finalidad la educación de un pueblo, en orden a revelar un país de respeto por los derechos y ético hacia los otros seres que comparten el mismo territorio (preámbulo y arts. 2°, 7°, 8°, 26, 67, 70, 71 y 95 Superiores)”.

De conformidad, la referida decisión reconoció que los países actualmente se encuentran inmersos en una tendencia orientada a erradicar tradiciones de insensibilidad hacia los demás seres habitantes de sus territorios: “La ciudadanía en general, las organizaciones no gubernamentales, los partidos y movimientos políticos, los Estados y las organizaciones internacionales abogan por el abandono de prácticas que comprometan el uso de animales para la realización de actividades que comprometan su integridad” (C-283 de 2014).

De lo anterior resulta que abandonar la idea según la cual los intereses constitucionales justifican aquellas prácticas soportadas en el sufrimiento, maltrato, violencia y crueldad animal, poniendo en riesgo su integridad de, es coherente con esta urgencia reconocida constitucionalmente por el alto tribunal.

Es, entonces, necesario que el Congreso de la república ejerza un “(…) papel activo por el fortalecimiento de una cultura constitucional que busque desterrar épocas de violencia o menosprecio por la vida de los demás, y haga efectivas las garantías mínimas debidas a todo ser por el hecho de existir, más cuando son los más indefensos” (C-283 de 2014).

#### **d. La cultura en el derecho internacional**

Una vez expuestos los antecedentes normativos y jurisprudenciales del presente proyecto de ley, es menester traer a colación el modo en que la cultura ha sido abordada por el derecho internacional, como positivización de los valores que identifican a la comunidad internacional.

a. El artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, versa que:

a. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.



b. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

b. El artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, versa que: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a (...) la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

c. La Declaración Universal sobre la diversidad cultural:

a. “Hace notar que la cultura está en el centro de los debates contemporáneos sobre identidad, cohesión social y desarrollo de una economía fundada en el conocimiento”.

b. “Considera que el proceso de globalización, facilitado por la rápida evolución de las tecnologías de la información y la comunicación, pese a constituir un reto para la diversidad cultural, genera las condiciones para un diálogo renovado entre culturas y civilizaciones”.

c. Dispone en su artículo 1° que “La cultura toma diversas formas a través del tiempo y del espacio (...)”.

d. Advierte, en su artículo 4, que “(...) Nadie puede invocar la diversidad cultural para vulnerar los derechos humanos garantizados por el derecho internacional, ni para limitar su alcance”.

d. El literal a, del numeral 1, del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, establece como deberes de los Estados reconocer a toda persona, su derecho a participar en la vida cultural.

e. El numeral 2 del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, dispone que los Estados parte “deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura”.

f. La Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, aprobada por la Unesco en octubre del 2005, reconoce que:

a. “La diversidad cultural se fortalece mediante la libre circulación de las ideas y se nutre de los intercambios y las interacciones constantes entre las culturas”.

b “La función esencial de la interacción y la creatividad culturales, nutren y renuevan las expresiones culturales, y fortalecen la

función desempeñada por quienes participan en el desarrollo de la cultura para el progreso de la sociedad en general”.

A partir del anterior rastreo, es posible concluir que la cultura es concebida como un elemento fundamental del relacionamiento humano, debido a su papel de cohesionador social. Esta, sin embargo, no se entiende como un aspecto invariable, fijo y absoluto. Por el contrario, del ejercicio anterior se desprende un notorio respaldo a la necesidad de renovar y transformar constantemente lo que una sociedad concibe como cultura.

Es justamente de la conjunción de los diferentes factores que se entremezclan en la vida diaria de las sociedades, que resulta la urgencia de respaldar el actual cambio de paradigma sobre las actividades culturales fundadas en el maltrato animal. Poner fin a este tipo de espectáculos es, entonces, dar cumplimiento a los compromisos que el Estado colombiano ha adquirido en el campo del Derecho Internacional, referidas a garantizar que la cultura se nutra y se renueve al mismo ritmo en que lo hace la sociedad misma.

#### **e. Experiencias de transformación de la cultura**

En consideración de que la cultura es una herramienta importante en el ejercicio de otros derechos y del alcance de propósitos nacionales como el desarrollo, la convivencia y la paz, la historia goza de múltiples experiencias en que las sociedades han acogido e implementado nuevas formas de ejercer sus derechos y de resolver los problemas sociales; es decir, han transformado lo que se entiende como cultura y abandonado lo que, de acuerdo con los cambios sociales, ya no constituyen prácticas aceptables y válidas en el relacionamiento diario de una comunidad.

Partiendo de ello, a continuación, se exponen algunas experiencias en que Colombia y otros países del mundo han reconocido como impropio dar continuismo a prácticas otrora consideradas culturales, en razón de que eran ajenas a las realidades contextuales de sus poblaciones, sus intereses y sus valores.

Vale precisar que, al igual que la problemática que pretende atender el presente proyecto de ley, dichos escenarios aún hacen frente a diferentes problemas derivados de viciados entendimientos de la cultura, tras los que se esconden imaginarios machistas, especistas, racistas, entre otros.

#### **i. Limitaciones a la cultura en Colombia**

Con ocasión a la diversidad que nos define como país, la cultura es un aspecto fundamental de la vida en Colombia. Esta se manifiesta, entre otras cosas, en la música, el arte, las celebraciones y la gastronomía. Sin embargo, en ocasiones el concepto de ‘cultura’ ha sido utilizado como una excusa para

justificar prácticas discriminatorias, violentas e injustas.

Por esta razón, las ramas del poder público han concebido necesario establecer limitaciones a la cultura para garantizar que otros derechos y las libertades se vean garantizados y salvaguardados.

En este apartado se exponen algunas de esas ocasiones en que prácticas culturales han sido reguladas y prohibidas en Colombia, producto del cuestionamiento que como sociedad hemos realizado a las mismas.

### 1. Tipificación del maltrato animal. Ley 1774 de 2016-Estatuto de Protección Animal

Previo a la entrada en vigencia de la Ley 1774 de 2016, los animales en Colombia eran considerados meramente como semovientes. A partir de dicha ley, se les concibe como seres sintientes y sujetos de especial protección, con base en el principio de bienestar animal.

Con ocasión a dicho reconocimiento, se propició la limitación de algunas prácticas que impliquen el maltrato animal y se encargó al Ministerio de Ambiente, en coordinación con las entidades competentes el desarrollo de campañas pedagógicas dirigidas a “cambiar las prácticas de manejo animal y buscar establecer aquellas más adecuadas al bienestar de los animales”<sup>7</sup>.

Finalmente, esta ley estableció obligaciones a la sociedad respecto de cómo comportarse con los animales. Esto es, con base en el principio de la solidaridad social:

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

Asimismo, tienen la responsabilidad de tomar parte activa en la prevención y eliminación del maltrato, crueldad y violencia contra los animales; también es su deber abstenerse de cualquier acto injustificado de violencia o maltrato contra estos y denunciar aquellos infractores de las conductas señaladas de las que se tenga conocimiento”<sup>8</sup>.

### 2. Prohibición de la pesca deportiva

Recientemente, mediante la Sentencia C-148 de 2022, la Corte Constitucional encontró que:

“(…) la pesca deportiva es una actividad que vulnera el principio de precaución y la prohibición de maltrato animal, por lo que debía excluirse del ordenamiento jurídico. En concreto, recordó que el mandato de protección a los animales se desprende del principio de constitución ecológica, la función social de la propiedad y la dignidad humana. Con base en lo anterior declaró INEXEQUIBLE el numeral 4 del artículo 273 del Decreto Ley número 2811 de 1974, al igual que el literal c) del numeral 2 del artículo 8 de la Ley 13 de 1990” (Sentencia C-148 de 2022).

<sup>7</sup> Ley 1774 de 2016. Art. 10

<sup>8</sup> Ídem. Art. 3°

La anterior decisión consideró infundados los argumentos según los cuales la pesca “(…) se trata de una actividad humana desarrollada desde hace mucho tiempo, que no debería ser objeto de una censura de carácter moral y se propone que existen diversos beneficios derivados de su existencia y práctica” (Sentencia C-148 de 2022).

Por el contrario, la Corte consideró oportuno advertir que la pesca deportiva tiene como única finalidad la diversión del ser humano (como lo es en el caso de las corridas de toros, el rejoneo, las novilladas, las becerradas y las tientas). Dicha pretendida primacía de la diversión humana, señaló el tribunal, “es incompatible con el mandato de bienestar animal y de protección de la fauna” (Sentencia C-148 de 2022).

Finalmente, respecto de quienes arguyeron que la pesca deportiva se trataba de una actividad que fomenta la cultura en tanto propicia el encuentro y reunión de las personas, así como su recreación, la Corte advirtió que “es claro que no se trata de una actividad inocua y que una definición de semejante amplitud, y dirigida al único fin lúdico mencionado, carece de justificación y de una ponderación mínima en relación con los impactos negativos” (Sentencia C-148 de 2022).

### 3. Carnaval del Agua en Pasto

El Carnaval del Agua en Pasto consistía en una celebración cultural en la cual se hacía un empleo lúdico del agua, siendo esta arrojada entre las personas. Se trataba de un juego con agua “que se basa y origina en el afán de embromar o sorprender al inocente transeúnte desprevenido al empapararlo totalmente”.

Esta forma de celebrarlo contaba con un importante arraigo en la referida ciudad y otros municipios de Nariño y el suroccidente del país. El mismo era celebrado entre el 28 de diciembre y el 7 de enero de cada año, atrayendo a un número significativo de turistas colombianos y extranjeros. En razón de tal, el 30 de septiembre de 2009, dicho evento fue declarado Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, por parte de la Unesco.

Sin embargo, en 1992 el entonces alcalde de la ciudad, Eduardo Romero Roso suspendió dicho carnaval como consecuencia de la emergencia que vivía Pasto por falta de agua. Las autoridades locales prohibieron el uso de este recurso natural con fines lúdicos, durante los días que suele llevarse a cabo la celebración.

Al respecto, el periódico *El Tiempo* cuenta con una nota periodística, en la cual consta:

“Este año las autoridades se han anticipado a señalar que quienes desatiendan la prohibición serán arrestados. Actualmente el suministro de agua es racionado un día por medio. Esperanza Caicedo de Dávila, directora del Carnaval, dijo que como medida alternativa se están programando otra serie de certámenes, entre ellos las regatas en La Cocha, el

festival del humor pastuso y concursos de mentiras e inocentadas”<sup>9</sup>.

Posteriormente, durante el ejercicio de su mandato como alcalde de Pasto, Antonio Navarro Wolff también prohibió el juego con agua en la ciudad. Así lo recordó hace unos años a través de sus redes sociales, en las que mencionó:

“Cuando fui alcalde de Pasto hace 25 años, decidimos prohibir el juego con agua, tradicional de los 28 de diciembre. Había escasez de agua desde esa época y a unos artistas se les ocurrió la idea de pintar con tiza la calle de “El colorado”. Así nació Arco Iris en el asfalto, una de las actividades ciudadana exitosas y más importantes de la ciudad (...).

(...) en 1996 me buscó Álvaro Reyes a proponer la idea de pintar con tiza en el asfalto, porque habían visto que artistas de alto nivel lo hacían en Alemania. Proponían que se hiciera en Pasto pero por ciudadanos comunes y corrientes y me pareció buena idea”<sup>10</sup>.

Esta experiencia, entonces, ilustra el mérito de prohibir prácticas culturales que, de acuerdo con las necesidades contextuales de la sociedad –como lo son el correcto uso de los recursos naturales y el relacionamiento de los seres humanos con otras formas de vida con base en la dignidad y la solidaridad– no resultan propicias ni aceptadas por esta. De ejercicios como este y como el que se pretende mediante el presente proyecto de ley, es posible asegurar la transformación del imaginario cultural, mediante el recurso a prácticas menos lesivas con el ambiente y los animales.

#### 4. Cultura de la violencia: conflicto armado colombiano

Durante décadas, Colombia se ha visto inmersa en un conflicto armado que, sin lugar a duda, ha dejado huellas en su cultura y en las cosmovisiones de sus sociedades. Una de las tantas consecuencias de este conflicto, ha sido la naturalización de la violencia contra los animales.

Con base en esta cultura de violencia, animales como burros, palomas, iguanas, entre otros, han sido utilizados como instrumentos de guerra y, por supuesto, como víctimas colaterales de tan crueles prácticas. Sobre este respecto, Carlos Andrés Muñoz López<sup>11</sup> sostiene que es imposible comentar

acerca de nuestro conflicto armado sin incluir a los animales.

Conforme a ello, en primer lugar, recuerda el caso de los ‘burro-bomba’; práctica mediante la cual la extinta guerrilla FARC-EP cargó con explosivos a un burro cerca de la estación de policía del municipio de Chalán (Sucre), acabando con la vida del animal y siete policías.

En segundo lugar, trae a colación el caso de un ‘caballo-bomba’ en Chita (Boyacá) que acabó con la vida del animal y 8 personas.

Finalmente, menciona algunos modos en que los animales han sido usados por el Estado como armas o herramientas de disuasión, en medio del conflicto. Tal es el caso de los perros usados para la detección de minas antipersonas.

Sumado a los anteriores, es necesario recordar otras estrategias de guerra que, resultado de la cultura de violencia arraigada con ocasión a nuestro conflicto armado, propiciaron afectaciones a los animales y, por supuesto, hoy se enmarcan en la lista de conductas rechazadas por la sociedad colombiana. Al respecto, el periódico *El Espectador* recuerda<sup>12</sup>:

En primer lugar, el envenenamiento por parte de grupos armados a animales de fincas con el propósito de que no advirtieran su llegada y afectaran sus fines criminales.

En segundo lugar, se acudió a herir de muerte a vacas, caballos y demás animales de granja, en forma de amenaza o de venganza a los pobladores de las poblaciones que los grupos armados querían desplazar.

En tercer lugar, se usó a los animales para torturar a las personas ya fuera en consideración de los lazos de afecto entre estos o, como advertencia de prácticas que podrían realizarle a los humanos si no se cumplía con lo exigido por el grupo armado.

En cuarto lugar, la Fuerza Pública bombardeó veredas, hiriendo o acabando con la vida de cientos de animales que no fueron auxiliados.

En quinto lugar, “reposan en la Fiscalía testimonios de mujeres víctimas de diversas violencias cometidas por sus parejas que describen cómo se ejercía inicialmente todo tipo de violencia contra los animales en casa, situación que luego aumentó en gritos a los menores de edad y las mujeres, hasta terminar en agresión física”<sup>13</sup>.

En sexto lugar, abundan los casos en que oleoductos y gasoductos fueron bombardeados afectando los ecosistemas en que habitan millones de especies y forzando su migración.

Como respuesta, la sociedad colombiana ha manifestado su rechazo hacia la continuación de esta

<sup>9</sup> *El Tiempo*. 1992. No habrá carnaval del agua. Tomado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-245050>

<sup>10</sup> Página 10. 2019. Hace 25 años, Navarro prohibió el juego con agua en Pasto. Tomado de: <https://pagina10.com/web/hace-25-anos-navarro-prohibio-el-juego-con-agua-en-pasto/>

<sup>11</sup> Muñoz López, C.A. (2022) La JEP, la Comisión de la Verdad y la paz para los animales. Tomado de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-online/la-jep-la-comision-de-la-verdad-y-la-paz-para-los-animales#:~:text=Varios%20animales%20han%20sido%20utilizados,adem%C3%A1s%20del%20burro%2C%20siete%20uniformados.>

<sup>12</sup> *El Espectador* S.f Los animales: las víctimas silenciosas del conflicto armado, social y cultural. Tomado de: <https://www.elspectador.com/opinion/columnistas/cartas-de-los-lectores/los-animales-las-victimas-silenciosas-del-conflicto-armado-social-y-cultural-del-pais/>

<sup>13</sup> Ídem.

cultura violenta tanto para con los humanos como para con los animales y su interés en construir una cultura de paz y respeto hacia todos los seres vivos.

Lo anterior, sin embargo, resulta contrariado mediante la permisión del desarrollo de las actividades que pretende prohibir el presente proyecto de ley.

Adicional a lo anterior, es preciso recordar la importancia de la presente iniciativa como estrategia para el logro de la paz total, por la cual se orienta la actual agenda de Gobierno:

“La Paz Total es la apuesta para que el centro de todas las decisiones de política pública sea la vida digna, de tal manera que los humanos y los ecosistemas sean respetados y protegidos. Se trata de generar transformaciones territoriales, superar el déficit de derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, y acabar con las violencias armadas, tanto aquellas de origen sociopolítico como las que están marcadas por el lucro, la acumulación y el aseguramiento de riqueza. Desde las comunidades se reclama el fin de la violencia que ha tomado diversas formas (...)”<sup>14</sup>.

A saber, como parte de los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, se incluye la construcción de la paz mediante procesos culturales y artísticos. Dichos objetivos, sin embargo, no podrán ser alcanzados si no se impulsa una cultura que parta del respeto de las formas de vida no humanas, su protección y la divulgación de expresiones culturales alejadas del maltrato y el sufrimiento animal<sup>15</sup>.

El tránsito hacia la paz total, entonces, no puede prescindir de la construcción de un nuevo relato de nación a partir del abandono de prácticas basadas en la violencia.

## **ii. Experiencias internacionales de prohibición de actividades culturales contrarias al bienestar animal**

Como resultado de las diversas transformaciones en la cosmovisión de las personas, en la actualidad son varias las experiencias en que actividades consideradas parte de la cultura de un país o región, han sido prohibidas debido a su desconocimiento de los principios de protección y bienestar animal. A continuación, se desarrollan algunas de ellas:

En primer lugar, Argentina. Este país prohibió las corridas de toros en 1899, luego que desde comienzos del siglo XVII hubieran tenido por escenario las plazas mayores de algunas ciudades aledañas al Río de la Plata<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Gobierno de Colombia (2023) Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

<sup>15</sup> Ídem.

<sup>16</sup> Anima naturalis. S.f Desde 1899, Argentina sin corridas de toros. Tomado de: <https://www.animanaturalis.org/p/883/desde-1899-argentina-sin-corridas-de-toros>

En segundo lugar, en el mismo año, tras la llegada de la autoridad militar de Estados Unidos a Cuba, en este país se abolió esta práctica cultural. Lo anterior, pese a que dicha actividad “(...) cautivó la atención del público habanero durante casi 200 años de dominio colonial”<sup>17</sup>.

En tercer lugar, en el año 1888, Uruguay prohibió las corridas de toros. Al respecto, el director nacional de cultura en 2010, Hugo Achugar aseguró que “cuando el Gobierno del país decidió suspender las corridas de toros en 1888 lo hizo porque entendió que no era un espectáculo adecuado”.

En cuarto lugar, en 2010 Nicaragua aprobó por unanimidad una ley de bienestar animal mediante la cual se prohibió matar y herir a toros en las corridas.

En quinto lugar, en 2012 Panamá aprobó la Ley 308 de Protección a los Animales, mediante la cual se prohibieron “(...) las peleas de perros, las carreras entre animales, las lidias de toro, ya sean de estilo español o portugués, la creación, entrada, permanencia y funcionamiento en el territorio nacional de todo tipo de circo o espectáculo circense que utilice animales amaestrados de cualquier especie”<sup>18</sup>.

En sexto lugar, en el Reino Unido, las corridas de toros, así como el maltrato de perros y osos, fue prohibido desde 1824.

En séptimo lugar, es preciso destacar que el Estado de Sinaloa (en México) aprobó por unanimidad la iniciativa legislativa que prohíbe las corridas de toros en el Estado, calificándolas como actos de crueldad animal<sup>19</sup>.

Finalmente, de acuerdo con la exposición de motivos del Proyecto de Ley Número 359 de 2020-Cámara de Representantes, países como Italia, Chile, Bolivia, Perú y China han prohibido prácticas culturales como la caza y los espectáculos circenses, en las que el maltrato animal es una práctica evidente.

## **iii. Limitaciones a la cultura con base en la igualdad de género, derechos sexuales y reproductivos**

Durante la historia, muchas culturas han justificado y perpetuado la violencia de género, así como la vulneración de derechos sexuales y reproductivos de mujeres y personas de la comunidad LGBTIQ. Debido a ello, ha sido

<sup>17</sup> Radio Rebelde. S.f. Un poco de historia: las corridas de toro en Cuba. Tomado de: <https://www.radiorebelde.cu/noticia/un-poco-historia-corridas-toros-cuba-20180815/>

<sup>18</sup> Anima naturalis. s.f Panamá prohíbe las corridas de toro. Tomado de: <https://www.animanaturalis.org/n/23744/panama-prohibe-las-corridas-de-toros#:~:text=Panam%C3%A1%2C%20Panam%C3%A1%20Rep%C3%ABlica%20de%20Panam%C3%A1>

<sup>19</sup> óp, cit. Human Society Internacional. Tomado de: <https://www.hsi.org/news-media/sinaloa-becomes-fifth-state-in-mexico-to-ban-bullfighting-es/?lang=es>

necesaria la implementación de medidas para prohibir y cambiar esas prácticas soportadas en ideas de ‘cultura’.

De acuerdo con ONU Mujeres, “el principal problema en la lucha para eliminar y prevenir la violencia hacia mujeres y niñas sigue siendo las costumbres y los comportamientos de las mujeres y los hombres de la sociedad”<sup>20</sup>.

El organismo internacional llama la atención sobre la permanencia de ciertos imaginarios machistas, conservados incluso por personas influyentes en la vida política de los países, responsables de la toma de decisiones y prestadores del servicio público. Dichos imaginarios han dificultado trabajos como el suyo, orientados a erradicar la violencia contra las mujeres y las minorías sexuales.

De conformidad, ONU Mujeres defiende la importancia de transitar hacia una transformación cultural:

“Cuando hablamos de transformación cultural aludimos a ese cambio social que —enmarcado en las leyes y políticas para garantizar el derecho de las mujeres y niñas a vivir libres de violencias— rompa con los imaginarios y normas tradicionales que ponen a las mujeres y las niñas en un papel subordinado y justifica que sean violentadas<sup>21</sup>”.

Para el caso colombiano, ha formulado estrategias de transformación cultural que van desde la eliminación de estereotipos machistas en piezas de comunicación y publicidad, hasta la intervención en festivales populares para hacerlas escenarios seguros para mujeres y niñas.

Dentro de esta discusión, en el contexto colombiano también ha sido importante la situación de las mujeres wayuú. A saber, si bien al interior de esta comunidad las madres cumplen un rol de suma relevancia en la sociedad, la toma de decisiones y la autoridad son ejercidas exclusivamente por los hombres.

Como consecuencia de lo anterior, han sido escudadas bajo el concepto de ‘cultura’ conductas como:

- a. Imposición de matrimonios a niñas de temprana edad, quienes son entregadas a hombres mayores.
- b. Prohibición de acceso a educación a niñas y adolescentes.
- c. Sometimiento a niñas y mujeres a trabajos forzosos y/o su venta a habitantes de las zonas urbanas de La Guajira, como empleadas domésticas.

<sup>20</sup> ONU Mujeres. S.f Transformación cultural. Tomado de: <https://colombia.unwomen.org/es/como-trabajamos/fin-a-la-violencia-contra-las-mujeres/transformacion-cultural-prevencion-violencias/transformacion-cultural>

<sup>21</sup> Ídem. Tomado de: <https://colombia.unwomen.org/es/como-trabajamos/fin-a-la-violencia-contra-las-mujeres/transformacion-cultural-prevencion-violencias/transformacion-cultural>

Estas prácticas han sido denunciadas por colectivos de mujeres wayuú quienes consideran impropio su continuismo, debido a interpretaciones erróneas sobre la cultura. Al respecto, han precisado:

“Con esto no estoy diciendo que yo esté en contra de mi propia cultura, no, señor, yo adoro mi cultura, de hecho, soy auténtica en mi cultura, porque yo nací en el seno de una familia autóctona, auténtica con todas sus tradiciones. Pero el hecho de que yo sea wayuú, no significa que yo tenga que ocultar lo que está mal y lo que uno puede denunciar. Estamos en otras eras, estamos en el pleno siglo XXI donde hay tratados, donde hay convenios, donde hay un avance muy significativo en derechos fundamentales de las mujeres<sup>22</sup>”.

Finalmente, es preciso destacar la prohibición, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la práctica de la mutilación genital femenina. Dicha práctica, recordemos, fue realizada por diferentes culturas alrededor del mundo y consiste en la eliminación total o parcial de los genitales externos femeninos, sin motivos médicos justificables.

A partir del 2012, con la Resolución de la ONU que la prohíbe, la mutilación genital femenina pasó de ser considerada una práctica cobijada por los diferentes estamentos garantes de la diversidad cultural, a ser considerada una violación de los derechos humanos. Asimismo, ha sido condenada por diferentes Estados, la sociedad civil y organizaciones internacionales.

## V. Competencia del Congreso

### Constitucional:

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

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

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes (...).”

### Legal:

**Ley 3ª de 1992. Por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.**

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

<sup>22</sup> Briceño Flórez, E. 2020. La dote wayuú no puede justificar violencia ni delitos. Tomado de: <https://www.lasi-llavacia.com/historias/silla-nacional/la-dote-wayuu-no-puede-justificar-violencia-ni-delitos>

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

**Ley 5ª de 1992. Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes**

“ARTÍCULO 6º. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

1. Función CONSTITUYENTE, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.

2. Función LEGISLATIVA, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación (...).”

**VI. Conflicto de interés**

El artículo 3º de la Ley 2003 de 2019 establece que se deben consignar las consideraciones que describan circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés a los Congresistas de la República en la discusión y votación de las iniciativas legislativas, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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.

Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

**VII. Pliego de modificaciones**

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 (...).”

Sobre este asunto, la Sala Plena Contenciosa Administrativa del honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Es preciso señalar, entonces, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de un proyecto de ley o iniciativa legislativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Con base en lo anterior, me permito manifestar que no existe ninguna situación que conlleve al suscrito a tener intereses particulares que riñan con el contenido del proyecto de ley que se somete a aprobación del Congreso de la República. Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los congresistas para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley. Por ello, el conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generar un conflicto de interés o un impedimento.

Texto aprobado en segundo debate	Texto propuesto para tercer debate	Justificación
<p>Título: por medio del cual se prohíben en todo el territorio nacional, el desarrollo de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos enmarcados en tradiciones culturales, que socavan la integridad de formas de vida no humana.</p>	<p>por medio del <u>la</u> cual se <u>aporta a una transformación cultural mediante la prohibición</u> en todo el territorio nacional, <u>del</u> desarrollo de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos enmarcados en tradiciones culturales, que socavan la integridad de formas de vida no humana.</p>	<p>Se modifica para mejorar redacción.</p>

<b>Texto aprobado en segundo debate</b>	<b>Texto propuesto para tercer debate</b>	<b>Justificación</b>
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto aportar en una transformación cultural que se fundamente en el reconocimiento y respeto por la vida animal, y que contribuya al logro de la paz total, mediante la prohibición de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos enmarcados en tradiciones culturales, que socavan la integridad de formas de vida no humana.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto aportar en una transformación cultural que se fundamente en el reconocimiento y respeto por la vida animal, y que contribuya al logro de la paz total, mediante la prohibición de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos enmarcados en tradiciones culturales, que socavan la integridad de formas de vida no humana.</p>	Sin modificación
<p>Artículo 2°. <i>Ámbito de aplicación.</i> Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en todo el territorio nacional</p>	<p>Artículo 2°. <i>Ámbito de aplicación.</i> Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en todo el territorio nacional</p>	Sin modificación
<p>Artículo 3°. <i>Prohibición.</i> Transcurridos tres años después de la entrada en vigencia de la presente ley, queda prohibido en todo el territorio nacional el desarrollo de corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas.</p> <p>Parágrafo 1°. Para el caso de las actividades que actualmente se encuentren incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI), únicamente quedarán vigentes las declaratorias sobre los elementos artísticos asociados a estas actividades, que no impliquen el maltrato animal, después de la entrada en vigencia de la prohibición referida en el presente artículo.</p> <p>Parágrafo Segundo: El Ministerio de Cultura en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará en los primeros dos meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de desarrollo de las actividades taurinas durante los tres años permitidos, las cuales se basarán en los más altos estándares de bienestar y protección animal.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Prohibición.</i> Transcurridos tres años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, queda prohibido en todo el territorio nacional el desarrollo de corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas.</p> <p>Parágrafo 1°. Para el caso de las actividades que actualmente se encuentren incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI), únicamente quedarán vigentes las declaratorias sobre los elementos artísticos asociados a estas actividades, que no impliquen el maltrato animal, después de la entrada en vigencia de la prohibición referida en el presente artículo.</p> <p>Parágrafo Segundo: El Ministerio de Cultura en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará en los primeros dos meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de desarrollo de las actividades taurinas durante los tres años permitidos, las cuales se basarán en los más altos estándares de bienestar y protección animal.</p>	Sin modificación

<p><b>Texto aprobado en segundo debate</b></p>	<p><b>Texto propuesto para tercer debate</b></p>	<p><b>Justificación</b></p>
<p>Parágrafo 3°. El Gobierno nacional socializará las condiciones de desarrollo de actividades taurinas a las entidades territoriales durante los tres años permitidos, las cuales podrán autorizar dichos espectáculos siempre que se dé estricto cumplimiento de condiciones de bienestar y protección animal, así como de lo siguiente:</p> <p>a) Las actividades señaladas en los artículos 1° y 3° de la presente ley solo podrán realizarse en aquellos lugares en que se traten de una manifestación ininterrumpida de tradición de la población</p> <p>b) La realización de las actividades señaladas en los artículos 1 y 3 de la presente ley deberá estar limitada a las precisas ocasiones en que usualmente estas se han llevado a cabo, no pudiendo extenderse a otros momentos del año o lugares distintos a aquellos en los que resulta tradicional su realización</p> <p>c) Las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones o a la financiación de estas actividades</p> <p>La verificación del cumplimiento de dichas condiciones estará a cargo de las entidades territoriales. Su incumplimiento dará lugar a la suspensión o cancelación del evento, en cualquier tiempo.</p>	<p>Parágrafo 3°. El Gobierno nacional socializará las condiciones de desarrollo de actividades taurinas a las entidades territoriales durante los tres años permitidos, las cuales podrán autorizar dichos espectáculos siempre que se dé estricto cumplimiento de condiciones de bienestar y protección animal, así como de lo siguiente:</p> <p>a) Las actividades señaladas en los artículos 1° y 3° de la presente ley solo podrán realizarse en aquellos lugares en que se traten de una manifestación ininterrumpida de tradición de la población</p> <p>b) La realización de las actividades señaladas en los artículos 1 y 3 de la presente ley deberá estar limitada a las precisas ocasiones en que usualmente estas se han llevado a cabo, no pudiendo extenderse a otros momentos del año o lugares distintos a aquellos en los que resulta tradicional su realización</p> <p>c) Las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones o a la financiación de estas actividades</p> <p>La verificación del cumplimiento de dichas condiciones estará a cargo de las entidades territoriales. Su incumplimiento dará lugar a la suspensión o cancelación del evento, en cualquier tiempo.</p>	
<p>Artículo 4°. El Gobierno nacional, en coordinación con las Entidades Territoriales, tendrá un plazo de tres (3) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para garantizar programas efectivos de reconversión económica y laboral para las personas que se dedican a la actividad taurina y que demuestren que sus ingresos y sustento económico principal, se derivan de las actividades de las que tratan los artículos 1° y 3° de la presente ley.</p>	<p>Artículo 4°. El Gobierno nacional, en coordinación con las Entidades Territoriales, tendrá un plazo de tres (3) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para garantizar programas efectivos de reconversión económica y laboral para las personas que se dedican a la actividad taurina y que demuestren que sus ingresos y sustento económico principal, se derivan de las actividades de las que tratan los artículos 1° y 3° de la presente ley.</p>	<p>Se excluye al Ministerio de Hacienda.</p>



Texto aprobado en segundo debate	Texto propuesto para tercer debate	Justificación
<p>El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o la entidad competente designada por el gobierno nacional realizará un diagnóstico para determinar el número de personas que dependen directa y exclusivamente de las actividades a las que hace referencia este artículo. Así mismo, determinará el número de personas que, aunque no dependan directamente de estas actividades, se ven beneficiados con su realización.</p> <p>Una vez se conozca el resultado del diagnóstico, se adoptarán las medidas necesarias para facilitar el tránsito de las personas que dependen de estas actividades hacia otras actividades económicas y/o laborales.</p> <p>Parágrafo. Para efecto de lo dispuesto en el presente artículo, créase una Comisión Interinstitucional liderada por el Ministerio del Trabajo y conformada por los Ministerios del Interior, Agricultura y Desarrollo Rural, Hacienda y Crédito Público, Cultura, Comercio, Industria y Turismo, y Ambiente y Desarrollo Sostenible, y asociaciones de toreros o cualquier gremio u organización del sector, a cargo de definir los programas requeridos para la reconversión económica y laboral de estas personas.</p>	<p>El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o la entidad competente designada por el gobierno nacional realizará un diagnóstico para determinar el número de personas que dependen directa y exclusivamente de las actividades a las que hace referencia este artículo. Así mismo, determinará el número de personas que, aunque no dependan directamente de estas actividades, se ven beneficiados con su realización.</p> <p>Una vez se conozca el resultado del diagnóstico, se adoptarán las medidas necesarias para facilitar el tránsito de las personas que dependen de estas actividades hacia otras actividades económicas y/o laborales.</p> <p>Parágrafo. Para efecto de lo dispuesto en el presente artículo, créase una Comisión Interinstitucional liderada por el Ministerio del Trabajo y conformada por los Ministerios del Interior, Agricultura y Desarrollo Rural, <del>Hacienda y Crédito Público</del>, Cultura, Comercio, Industria y Turismo y Ambiente y Desarrollo Sostenible, y asociaciones de toreros o cualquier gremio u organización del sector, a cargo de definir los programas requeridos para la reconversión económica y laboral de estas personas.</p>	
<p>Artículo 5°. El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales y respetando sus criterios de autonomía territorial, tendrán un plazo de un (1) año contados a partir de la entrada en vigencia de la prohibición referida en el artículo 3° de la presente ley, para llevar a cabo el proceso de reconversión de los escenarios usados para el desarrollo de las prácticas taurinas, en espacios destinados a actividades culturales, lúdicas, deportivas y artísticas, priorizando la vinculación y participación de las personas señaladas en el artículo 4° de la presente ley.</p>	<p>Artículo 5°. El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales y respetando sus criterios de autonomía territorial, tendrán un plazo de un (1) año contados a partir de la entrada en vigencia de la prohibición referida en el artículo 3° de la presente ley, para llevar a cabo el proceso de reconversión de los escenarios usados para el desarrollo de las prácticas taurinas, en espacios destinados a actividades culturales, lúdicas, deportivas y artísticas, priorizando la vinculación y participación de las personas señaladas en el artículo 4° de la presente ley.</p>	Sin modificaciones

Texto aprobado en segundo debate	Texto propuesto para tercer debate	Justificación
<p>Artículo 6°. Los Ministerios de Educación Nacional y de Cultura, brindarán las orientaciones para que las políticas, programas y proyectos creados en el marco del Sistema Nacional de Educación y Formación Artística y Cultural, se reconozca e integre los temas de cuidado y protección animal y fauna silvestre de los diferentes ecosistemas del territorio nacional. Adicionalmente, desarrollarán mecanismos pedagógicos que, durante el primer año posterior a la entrada en vigencia de la presente ley, desincentiven las prácticas prohibidas en la presente ley de forma gradual en la sociedad mostrándoles los perjuicios y consecuencias de estas prácticas.</p>	<p>Artículo 6°. Los Ministerios de Educación Nacional y de Cultura, brindarán las orientaciones para que las políticas, programas y proyectos creados en el marco del Sistema Nacional de Educación y Formación Artística y Cultural, se reconozca e integre los temas de cuidado y protección animal y fauna silvestre de los diferentes ecosistemas del territorio nacional. Adicionalmente, desarrollarán mecanismos pedagógicos que, durante el primer año posterior a la entrada en vigencia de la presente ley, desincentiven las prácticas prohibidas en la presente ley de forma gradual en la sociedad mostrándoles los perjuicios y consecuencias de estas prácticas.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p>Artículo 7°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 7°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones</p>

**VIII. Proposición**

Por lo anteriormente expuesto, presento ponencia positiva y solicito a los honorables Representantes a la Cámara de la Comisión VI dar debate al Proyecto de Ley número 309 de 2023, Senado 219 de 2023 Cámara, *por medio del cual se prohíben en todo el territorio nacional, el desarrollo de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos enmarcados en tradiciones culturales, que socavan la integridad de formas de vida no humana, como se expuso previo.*

Atentamente,



**ALEJANDRO GARCÍA RÍOS**  
Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA TERCER DEBATE**

*por medio de la cual se aporta a una transformación cultural mediante la prohibición en todo el territorio nacional, del desarrollo de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos enmarcados en tradiciones culturales, que socavan la integridad de formas de vida no humana.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto** La presente ley tiene por objeto aportar en una transformación cultural que se

fundamente en el reconocimiento y respeto por la vida animal, y que contribuya al logro de la paz total, mediante la prohibición de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos enmarcados en tradiciones culturales, que socavan la integridad de formas de vida no humana.

**Artículo 2°. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en todo el territorio nacional.

**Artículo 3°. Prohibición.** Transcurridos tres años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, queda prohibido en todo el territorio nacional el desarrollo de corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas.

**Parágrafo 1°.** Para el caso de las actividades que actualmente se encuentren incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI), únicamente quedarán vigentes las declaratorias sobre los elementos artísticos asociados a estas actividades, que no impliquen el maltrato animal, después de la entrada en vigencia de la prohibición referida en el presente artículo.

**Parágrafo 2°.** El Ministerio de Cultura en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará en los primeros dos meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de

desarrollo de las actividades taurinas durante los tres años permitidos, las cuales se basarán en los más altos estándares de bienestar y protección animal.

**Parágrafo 3°.** El Gobierno nacional socializará las condiciones de desarrollo de actividades taurinas a las entidades territoriales durante los tres años permitidos, las cuales podrán autorizar dichos espectáculos siempre que se dé estricto cumplimiento de condiciones de bienestar y protección animal, así como de lo siguiente:

a) Las actividades señaladas en los artículos 1° y 3° de la presente ley solo podrán realizarse en aquellos lugares en que se traten de una manifestación ininterrumpida de tradición de la población.

b) La realización de las actividades señaladas en los artículos 1° y 3° de la presente ley deberá estar limitada a las precisas ocasiones en que usualmente estas se han llevado a cabo, no pudiendo extenderse a otros momentos del año o lugares distintos a aquellos en los que resulta tradicional su realización.

c) Las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones o a la financiación de estas actividades.

La verificación del cumplimiento de dichas condiciones estará a cargo de las entidades territoriales. Su incumplimiento dará lugar a la suspensión o cancelación del evento, en cualquier tiempo.

**Artículo 4°.** El Gobierno nacional, en coordinación con las Entidades Territoriales, tendrá un plazo de tres (3) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para garantizar programas efectivos de reconversión económica y laboral para las personas que se dedican a la actividad taurina y que demuestren que sus ingresos y sustento económico principal, se derivan de las actividades de las que tratan los artículos 1° y 3° de la presente ley.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, (DANE) o la entidad competente designada por el Gobierno nacional realizará un diagnóstico para determinar el número de personas que dependen directa y exclusivamente de las actividades a las que hace referencia este artículo. Así mismo, determinará el número de personas que, aunque no dependan directamente de estas actividades, se ven beneficiados con su realización.

Una vez se conozca el resultado del diagnóstico, se adoptarán las medidas necesarias para facilitar

el tránsito de las personas que dependen de estas actividades hacia otras actividades económicas y/o laborales.

**Parágrafo.** Para efecto de lo dispuesto en el presente artículo, créase una Comisión Interinstitucional liderada por el Ministerio del Trabajo y conformada por los Ministerios del Interior, Agricultura y Desarrollo Rural, Cultura, Comercio, Industria y Turismo y Ambiente y Desarrollo Sostenible, y asociaciones de toreros o cualquier gremio u organización del sector, a cargo de definir los programas requeridos para la reconversión económica y laboral de estas personas

**Artículo 5°.** El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales y respetando sus criterios de autonomía territorial, tendrán un plazo de un (1) año contados a partir de la entrada en vigencia de la prohibición referida en el artículo 3° de la presente ley, para llevar a cabo el proceso de reconversión de los escenarios usados para el desarrollo de las prácticas taurinas, en espacios destinados a actividades culturales, lúdicas, deportivas y artísticas, priorizando la vinculación y participación de las personas señaladas en el artículo 4° de la presente ley.

**Artículo 6°.** Los Ministerios de Educación Nacional y de Cultura brindarán las orientaciones para que las políticas, programas y proyectos creados en el marco del Sistema Nacional de Educación y Formación Artística y Cultural, se reconozca e integre los temas de cuidado y protección animal y fauna silvestre de los diferentes ecosistemas del territorio nacional. Adicionalmente, desarrollarán mecanismos pedagógicos que, durante el primer año posterior a la entrada en vigencia de la presente ley, desincentiven las prácticas prohibidas en la presente ley de forma gradual en la sociedad mostrándoles los perjuicios y consecuencias de estas prácticas.

**Artículo 7°.** Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



**ALEJANDRO GARCÍA RÍOS**  
Representante a la Cámara

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

Gaceta número 1490 - martes, 24 de octubre de 2023

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PONENCIAS**

Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del proyecto de ley estatutaria número 243 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 15 de la Ley 1909 de 2018 sobre el derecho de acceso a medios de comunicación para las organizaciones declaradas en oposición frente a alocuciones presidenciales. ....

**Págs.**

1

Ponencia positiva para primer debate y texto propuesto en la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 181 de 2023 Cámara, por medio de la cual se

establece la creación del sistema de registro territorial de mano de obra local y emprendedores, como medida para el impulso al empleo local y se dictan otras disposiciones. ....

**Págs.**

6

Informe de ponencia positiva para tercer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate en la Comisión Séptima al Proyecto de Ley número 219 de 2023 Cámara, 309 de 2023 Senado, por medio del cual se prohíben en todo el territorio nacional, el desarrollo de las corridas de toros, rejoneo, novilladas, becerradas y tientas, así como de los procedimientos utilizados en estos espectáculos enmarcados en tradiciones culturales, que socavan la integridad de formas de vida no humana.....

19