



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1062

Bogotá, D. C., miércoles, 19 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 023 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de conductas punibles en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos.

Bogotá, D. C., agosto 18 de 2026.

Honorable Representante

José Jaime Uscátegui Pastrana

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Doctora

Amparo Calderón

Secretaria

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 023 de 2026 Cámara,
por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de conductas punibles en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos.

Honorable presidente.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992 y en estación a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes,

presento informe de Ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley número 023 de 2026 Cámara,**
por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de conductas punibles en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos.

Cordialmente,

Jaime Ignacio Arizabaleta Fajardo.
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca
Centro Democrático

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 023 de 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de conductas punibles en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos.

El informe de ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes del trámite legislativo
2. Objeto
3. Contenido del proyecto (resumen de c/u art)
4. Marco Jurídico
5. Justificación del proyecto de ley
6. Consideraciones de los ponentes
7. Impacto fiscal

8. Conflicto de intereses
9. Pliego de modificaciones
10. Proposición a la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes.
11. Texto propuesto para Primer Debate

1. ANTECEDENTES DEL TRÁMITE LEGISLATIVOS

La presente iniciativa fue radicada el 20 de julio de 2026 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el honorable Representante Jaime Ignacio Arizabaleta Fajardo, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 876 de 2026.

El 13 de agosto de 2026 la mesa directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente mediante oficio C.P.C.P 3.1 - 0043 - 2026 designó como coordinador ponente al honorable Representante Jaime Ignacio Arizabaleta Fajardo.

2. OBJETO DEL PROYECTO

Fortalecer la protección del orden público, la seguridad ciudadana y el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica mediante la tipificación de conductas punibles y la adopción de medidas orientadas a sancionar la utilización del ocultamiento de identidad como medio para facilitar la comisión de delitos en el contexto de manifestaciones públicas.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

Artículo 1°. *Objeto*: Establece el objeto de la ley, orientado a fortalecer la protección del orden público, la seguridad ciudadana y el derecho a la protesta pacífica mediante la tipificación de nuevas conductas punibles y la adopción de medidas para sancionar el uso del ocultamiento de identidad en la comisión de delitos durante manifestaciones públicas.

Artículo 2°. *Definiciones*: Define los conceptos de ocultamiento de identidad, entendido como el uso de medios para impedir la identificación durante la comisión de un delito; acto vandálico, como las conductas dolosas que causen daños o violencia al margen de la protesta pacífica; y artefactos o elementos peligrosos de fabricación artesanal, como objetos elaborados o adaptados para causar daños a personas, bienes o al orden público durante manifestaciones.

Artículo 3°. *Adición de un nuevo tipo penal*: Adiciona al Código Penal el delito de actos vandálicos mediante ocultamiento de identidad, establece las penas correspondientes e incorpora circunstancias específicas de agravación punitiva.

Artículo 4°. *Modificación del artículo 353A del Código Penal*: Modifica el delito de obstrucción a vías públicas que afecten el orden público, redefiniendo la conducta punible, las sanciones aplicables y la excepción para determinadas movilizaciones.

Artículo 5°. *Protección del derecho fundamental a la protesta pacífica*: Establece una cláusula de salvaguarda que impide interpretar o aplicar la ley en detrimento del ejercicio legítimo del derecho a la reunión, manifestación y protesta pacífica.

Artículo 6°. *Interpretación y aplicación de la ley*: Dispone que la interpretación y aplicación de la ley deberá realizarse conforme a la Constitución, el bloque de constitucionalidad, los tratados internacionales sobre derechos humanos y la jurisprudencia de las altas cortes.

Artículo 7°. *Vigencia y derogatorias*: Establece la entrada en vigencia de la ley a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

4. MARCO JURÍDICO

El presente proyecto de ley encuentra sustento en el marco constitucional, legal, convencional y jurisprudencial que atribuye al Estado el deber de garantizar la convivencia pacífica, el mantenimiento del orden público, la seguridad ciudadana y la protección efectiva de los derechos fundamentales. En particular, la iniciativa desarrolla la facultad de configuración legislativa en materia penal mediante la incorporación de un nuevo tipo penal orientado a sancionar la utilización del ocultamiento de identidad como medio para facilitar la comisión de delitos en el contexto de manifestaciones públicas, así como la adecuación del delito de obstrucción a vías públicas, preservando en todo caso el ejercicio legítimo del derecho fundamental a la reunión, manifestación y protesta pacífica.

Desde la perspectiva constitucional, la propuesta se fundamenta en los artículos 2°, 11, 22, 24, 37, 95 y 218 de la Constitución Política, que imponen a las autoridades el deber de proteger la vida, la integridad personal, los bienes públicos y privados, garantizar la convivencia pacífica, asegurar el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y preservar el orden público como presupuesto para el goce efectivo de los derechos fundamentales. De igual forma, la iniciativa reconoce expresamente que el derecho de reunión y manifestación pacífica constituye una garantía constitucional que no puede ser restringida ni criminalizada por el solo hecho de su ejercicio, razón por la cual delimita claramente el ámbito de aplicación de las disposiciones penales frente a conductas que desbordan la protección constitucional de la protesta.

En el ámbito legal, el proyecto desarrolla y complementa la política criminal prevista en la Ley 599 de 2000 (Código Penal), particularmente en materia de protección de la seguridad pública, la administración pública y el patrimonio económico, mediante la tipificación de una conducta que sanciona el empleo deliberado del ocultamiento de identidad cuando este constituye un medio para facilitar la ejecución de actos vandálicos durante manifestaciones públicas. Asimismo, modifica el artículo 353A del Código Penal con el propósito de precisar los elementos típicos del delito de obstrucción a vías públicas que afecten el orden público, fortaleciendo la seguridad jurídica y delimitando expresamente su aplicación respecto del ejercicio legítimo del derecho de protesta.

Desde la doctrina penal contemporánea, la iniciativa responde a los principios de protección de bienes jurídicos, lesividad, intervención mínima y proporcionalidad, conforme a los cuales la intervención del derecho penal resulta legítima únicamente cuando se dirige a proteger bienes jurídicos de especial relevancia constitucional frente a ataques graves que no pueden ser adecuadamente afrontados mediante otros mecanismos del ordenamiento jurídico. En este sentido, el ocultamiento deliberado de la identidad no constituye por sí mismo una conducta sancionable, sino que adquiere relevancia jurídico-penal cuando se emplea como instrumento para facilitar la comisión de delitos, incrementando las dificultades para la identificación de los responsables y afectando la eficacia de la administración de justicia y la protección de los derechos de terceros.

Igualmente, la propuesta se ajusta a los estándares internacionales de derechos humanos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumentos que reconocen el derecho de reunión pacífica, pero admiten la imposición de restricciones previstas en la ley cuando sean necesarias, idóneas y proporcionales para proteger la seguridad pública, el orden público, los derechos y libertades de los demás o la protección de la vida e integridad de las personas. En concordancia con dichos instrumentos y con la jurisprudencia constitucional colombiana, el proyecto incorpora cláusulas expresas de interpretación y aplicación orientadas a garantizar que las nuevas disposiciones penales no puedan ser utilizadas para restringir o criminalizar el ejercicio legítimo de la protesta pacífica, sino exclusivamente para sancionar conductas delictivas que exceden el ámbito de protección constitucional de ese derecho fundamental.

Marco constitucional.

La Constitución Política de Colombia reconoce el derecho fundamental a la reunión, manifestación y protesta pacífica, al tiempo que impone al Estado el deber de garantizar la convivencia pacífica, proteger la vida, la integridad personal, los bienes públicos y privados y preservar el orden público como condición para el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales. En este sentido, el legislador cuenta con la facultad de establecer tipos penales y adoptar medidas de política criminal dirigidas a prevenir y sancionar conductas que, bajo el amparo de una manifestación pública, afecten bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, siempre que dichas medidas respeten los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y el núcleo esencial del derecho a la protesta pacífica.

- Artículo 2º: Son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, asegurar la convivencia pacífica y mantener la integridad del orden justo.

- Artículo 11: El derecho a la vida es inviolable y constituye un bien jurídico cuya protección corresponde al Estado.
- Artículo 22: La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, lo que exige la adopción de medidas dirigidas a preservar la convivencia y el orden público.
- Artículo 24: Garantiza el derecho a la libre circulación, el cual puede verse afectado por bloqueos o alteraciones graves del orden público.
- Artículo 37: Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Solo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en que se limite el ejercicio de este derecho.
- Artículo 95: Establece el deber de toda persona de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, así como de contribuir al mantenimiento de la convivencia pacífica.
- Artículo 150, numerales 1 y 2: Corresponde al Congreso hacer las leyes, interpretar, reformar y derogar las existentes, así como expedir los códigos en todos los ramos de la legislación, incluyendo el Código Penal.
- Artículo 189, numeral 4: Corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.
- Artículo 218: La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, encargado de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

Marco normativo nacional

El presente proyecto de ley se fundamenta en el marco normativo colombiano relacionado con la protección del orden público, la seguridad ciudadana, la convivencia pacífica, la regulación del derecho a la protesta y la potestad del Estado para establecer medidas de política criminal frente a conductas que afecten bienes jurídicos protegidos. En este sentido, el ordenamiento jurídico colombiano reconoce la facultad del legislador para tipificar conductas punibles y establecer sanciones frente a comportamientos que, bajo el contexto de manifestaciones públicas, excedan los límites constitucionales del derecho a la protesta pacífica y afecten la vida, la integridad personal, los bienes públicos o privados y la tranquilidad ciudadana.

Ley 599 de 2000 – Código Penal Colombiano: Constituye el principal marco normativo en materia penal, al establecer las conductas consideradas delitos, las sanciones aplicables y los principios que orientan la intervención del Estado mediante el derecho penal. El presente proyecto propone adicionar un nuevo tipo penal denominado “actos vandálicos mediante ocultamiento de identidad” y modificar disposiciones relacionadas con la

obstrucción a vías públicas que afecten el orden público.

Artículo 353A de la Ley 599 de 2000 – Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público: Regula la conducta de quienes, mediante medios ilícitos, obstaculicen vías públicas o infraestructura de transporte afectando derechos fundamentales y bienes jurídicos colectivos. La modificación propuesta busca fortalecer la protección del orden público y establecer mayores criterios de responsabilidad frente a estas conductas.

Ley 906 de 2004 – Código de Procedimiento Penal: Regula las etapas de investigación y juzgamiento de las conductas delictivas, garantizando la aplicación del debido proceso y las garantías judiciales frente a la persecución penal de quienes incurran en comportamientos tipificados como delitos.

Jurisprudencia constitucional colombiana

Corte Constitucional

- **Sentencia C-223 de 2017:** La Corte Constitucional reconoció que el derecho a la reunión y manifestación pública es una garantía fundamental dentro del Estado Social de Derecho, pero precisó que su protección constitucional está condicionada a que su ejercicio sea pacífico y no ampara conductas violentas que afecten derechos de terceros o bienes jurídicos protegidos. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-223-17.htm>
- **Sentencia C-281 de 2017:** La Corte Constitucional estableció que la protesta social constituye un mecanismo legítimo de participación democrática, pero indicó que las restricciones impuestas por el Estado pueden ser constitucionalmente válidas cuando buscan proteger la convivencia, la seguridad y los derechos fundamentales de otras personas.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-281-17.htm>

- **Sentencia C-742 de 2012:** La Corte Constitucional reconoció la facultad del legislador para establecer tipos penales orientados a proteger bienes jurídicos relevantes, como la seguridad pública y la convivencia ciudadana, siempre que las medidas respeten los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-742-12.htm>

- **Sentencia C-309 de 1997:** La Corte Constitucional precisó que el derecho al libre desarrollo de la personalidad no es absoluto, debido a que encuentra límites en los derechos de los demás, el orden jurídico y la prevalencia del interés general. Esta regla resulta aplicable frente al uso de elementos destinados a ocultar la identidad

cuando estos trascienden la esfera individual y generan afectaciones a bienes jurídicos protegidos.

Sentencia C-309 de 1997 – Corte Constitucional

- **Sentencia C-442 de 2011:** La Corte Constitucional señaló que los derechos fundamentales, como la libertad de expresión y las formas de manifestación individual o colectiva, pueden estar sujetos a límites constitucionalmente legítimos cuando entran en conflicto con otros derechos o bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento jurídico.

Sentencia C-442 de 2011 – Corte Constitucional

- **Sentencia T-227 de 2025,** expediente T-10.611.925 En esta sentencia, se estudió el caso en el cual varias estudiantes de un colegio público denunciaron presuntos actos de acoso sexual atribuidos a docentes y personal de la institución. Con el apoyo de una profesora, organizaron una manifestación artística en la que pretendían cubrirse el rostro, interpretar una canción contra la violencia de género y exhibir testimonios anónimos. Las directivas impidieron la actividad, decisión que la Corte consideró un acto de censura contrario a la libertad de expresión. El caso se originó por una tutela presentada por uno de los profesores señalados, quien alegó la vulneración de su honra y buen nombre. La Corte Constitucional reiteró que el anonimato y el uso de capuchas u otros elementos para cubrir el rostro pueden integrar el ejercicio legítimo de la libertad de expresión y de la protesta pacífica, siempre que la conducta permanezca dentro del ámbito de una manifestación constitucionalmente protegida. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/t-227-25.htm>

Marco internacional

El presente proyecto de ley se fundamenta en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia que reconocen el derecho a la reunión y manifestación pacífica, pero que igualmente permiten la adopción de medidas legales necesarias y proporcionales para proteger la seguridad pública, el orden público, la vida, la integridad personal y los derechos de terceros. En este sentido, el derecho internacional reconoce que las libertades fundamentales no tienen carácter absoluto y que los Estados pueden establecer restricciones legítimas cuando determinadas conductas exceden el ámbito protegido de la protesta pacífica y afectan bienes jurídicos constitucionalmente relevantes.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) – Artículo 21: Reconoce el derecho de reunión pacífica y establece que este puede estar sujeto a restricciones previstas por la ley cuando sean necesarias para proteger la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público o los derechos y libertades de los demás. Colombia aprobó este tratado mediante la Ley 74 de 1968, incorporándose al ordenamiento jurídico nacional.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) – Artículo 15: Reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas, permitiendo limitaciones legales cuando sean necesarias en una sociedad democrática para proteger la seguridad, el orden público, los derechos o libertades de otras personas. Colombia aprobó esta Convención mediante la Ley 16 de 1972, por medio de la cual incorporó el Pacto de San José de Costa Rica al ordenamiento interno.

Observación General número 37 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el derecho de reunión pacífica: Establece que los Estados tienen la obligación de proteger y facilitar las manifestaciones pacíficas, pero reconoce que pueden adoptar medidas frente a actos de violencia o conductas que afecten derechos fundamentales de terceros, siempre respetando los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) – Artículo 20: Reconoce el derecho de toda persona a la libertad de reunión y asociación pacíficas, estableciendo un estándar internacional de protección de la participación ciudadana y la expresión colectiva. Este instrumento sirve como referencia interpretativa dentro del sistema internacional de derechos humanos.

Experiencia comparada: Chile – Regulación del ocultamiento de identidad en manifestaciones públicas: Chile ha desarrollado iniciativas legislativas orientadas a sancionar conductas violentas cometidas durante manifestaciones públicas y el uso de elementos destinados a impedir la identificación de responsables. Esta experiencia comparada evidencia que algunos Estados han considerado necesario fortalecer sus herramientas jurídicas cuando el anonimato es utilizado como mecanismo para facilitar la comisión de delitos en contextos de protesta.

El derecho internacional no protege únicamente la manifestación como expresión democrática, sino que exige a los Estados garantizar un equilibrio entre la libertad de protesta y la protección de otros derechos fundamentales. En consecuencia, la regulación del ocultamiento de identidad no se dirige contra la protesta pacífica, sino contra su utilización instrumental como mecanismo para facilitar conductas delictivas que afectan la seguridad ciudadana, la vida, la integridad personal y los bienes públicos y privados.

Antecedentes Legislativos.

- 1. Proyecto de Ley Estatutaria número 270 de 2023 Cámara, por medio de la cual se establecen garantías al derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública y se dictan otras disposiciones:** Esta iniciativa buscó regular los principios, mecanismos y garantías para el ejercicio del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública, estableciendo un marco de protección conforme al artículo 37 de la Constitución Política y los estándares

internacionales de derechos humanos. Constituye un antecedente relevante porque reconoce la necesidad de diferenciar entre la protesta legítima y aquellas actuaciones que pueden afectar otros bienes jurídicos protegidos.

<https://www.camara.gov.co/protesta-social-1193/>

- 1. Proyecto de Ley Estatutaria número 275 de 2023 Cámara, por el cual se regula el artículo 37 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones:** Esta iniciativa tuvo como finalidad establecer reglas para la manifestación social y pacífica, determinando derechos, deberes y responsabilidades de los participantes, promotores y autoridades durante las movilizaciones públicas. Dentro de su contenido se plantearon obligaciones relacionadas con evitar actos de violencia, vandalismo y afectaciones al patrimonio público y privado.

<https://www.camara.gov.co/manifestacion-social-1188/>

- 2. Proyecto de Ley Estatutaria número 166 de 2024 Cámara, por medio de la cual se reglamenta, garantiza y protege el derecho a la reunión, manifestación y protesta social, pública y pacífica y se dictan otras disposiciones:** Esta iniciativa buscó desarrollar legislativamente el derecho de reunión y protesta pública, estableciendo garantías para su ejercicio y mecanismos de organización institucional frente a las movilizaciones sociales. Su discusión legislativa constituye un antecedente importante porque refleja la necesidad de establecer límites jurídicos entre la protesta pacífica y las conductas que generan afectaciones a terceros.

<https://www.camara.gov.co/protesta-social-839/>

5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley responde a la necesidad de establecer una regulación penal específica frente al fenómeno de la utilización del ocultamiento de identidad como mecanismo para facilitar la comisión de actos vandálicos durante manifestaciones públicas. La iniciativa no pretende sancionar el uso de capuchas, máscaras o elementos similares como manifestación individual de autonomía o como expresión propia dentro de escenarios colectivos, sino aquellos eventos en los cuales dichos elementos son empleados deliberadamente para impedir la identificación de responsables, favorecer la ejecución de conductas delictivas y generar condiciones de impunidad frente a afectaciones contra la vida, la integridad personal, el patrimonio público y privado y la seguridad ciudadana.

La problemática objeto de regulación se encuentra relacionada con una modalidad específica de criminalidad circunstancial en la cual algunos

individuos aprovechan escenarios legítimos de concentración ciudadana para ejecutar conductas violentas bajo condiciones de anonimato. El ocultamiento de identidad, cuando es utilizado con una finalidad delictiva, genera una afectación adicional al ejercicio de la función investigativa del Estado, debido a que dificulta la individualización de los responsables y reduce la capacidad institucional para garantizar una respuesta efectiva frente a daños ocasionados a la comunidad.

Desde la perspectiva del derecho penal, el uso de elementos destinados a ocultar la identidad constituye un factor que puede incrementar la capacidad del sujeto activo para ejecutar la conducta punible y evadir la acción de las autoridades. En este sentido, la presente iniciativa se fundamenta en el principio de protección de bienes jurídicos, entendido como la facultad del Estado para intervenir mediante el derecho penal cuando determinadas conductas afectan intereses esenciales para la convivencia social. Como lo ha señalado la Corte Constitucional, el legislador cuenta con un margen de configuración en materia penal para establecer conductas punibles y circunstancias de agravación cuando estas respondan a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y protección constitucional.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-365 de 2012, reconoció que corresponde al Congreso de la República definir la política criminal del Estado y establecer los comportamientos que requieren una respuesta penal, siempre que las medidas adoptadas respeten los límites constitucionales. En consecuencia, la creación de un tipo penal autónomo relacionado con actos vandálicos cometidos mediante ocultamiento de identidad constituye una herramienta legítima de política criminal dirigida a responder frente a una modalidad específica de afectación del orden público.

Asimismo, la Corte Constitucional ha señalado que la protección constitucional de las libertades individuales no puede comprender aquellas actuaciones que instrumentalizan derechos fundamentales para cometer delitos. En la Sentencia C-309 de 1997, la Corporación reiteró que ningún derecho fundamental es absoluto y que su ejercicio encuentra límites en los derechos de los demás, el orden jurídico y el interés general. Bajo esta premisa, el uso de una capucha o elemento de ocultamiento de identidad puede encontrarse protegido cuando responde a una expresión personal legítima; sin embargo, pierde dicha protección constitucional cuando se convierte en un medio para facilitar ataques contra personas, bienes o infraestructura pública.

La necesidad de esta regulación también se fundamenta en la protección del orden constitucional y la seguridad ciudadana. Los actos vandálicos ejecutados bajo anonimato afectan no solamente bienes materiales, sino también la confianza ciudadana en las instituciones, la capacidad del Estado para garantizar la convivencia pacífica y el normal funcionamiento de servicios esenciales. Por ello, resulta necesario que el ordenamiento jurídico

contemple una respuesta diferenciada frente a quienes utilizan mecanismos de ocultamiento de identidad para aumentar su capacidad ofensiva o dificultar la acción de la justicia.

En el ámbito internacional, los estándares de derechos humanos reconocen que los Estados pueden adoptar medidas legislativas orientadas a proteger la seguridad pública y los derechos de terceros frente a conductas violentas desarrolladas durante reuniones o manifestaciones. El artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporado al ordenamiento colombiano mediante la Ley 74 de 1968, establece que el derecho de reunión pacífica puede estar sujeto a restricciones legales necesarias para proteger la seguridad pública, el orden público y los derechos y libertades de los demás. De igual manera, el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley 16 de 1972, reconoce límites legítimos al derecho de reunión cuando sea necesario garantizar una sociedad democrática.

En este contexto, la presente iniciativa legislativa busca establecer una herramienta jurídica proporcional frente a una conducta concreta: la utilización del ocultamiento de identidad como medio para ejecutar actos vandálicos. La finalidad del proyecto no es criminalizar la protesta social ni establecer una prohibición general sobre el uso de prendas que cubran el rostro, sino impedir que el anonimato sea utilizado como una ventaja para cometer delitos y afectar bienes jurídicos fundamentales.

La incorporación de este nuevo tipo penal permitirá fortalecer la capacidad de respuesta del Estado frente a conductas que comprometen la seguridad ciudadana y la convivencia democrática, garantizando al mismo tiempo una protección efectiva del derecho fundamental a la protesta pacífica. De esta manera, el proyecto busca consolidar un equilibrio constitucional entre libertad y responsabilidad, asegurando que los espacios de participación democrática no sean utilizados como escenarios para la comisión de actos violentos bajo mecanismos de ocultamiento de identidad.

5.1 Casos reportados por razón de acto vandálicos con uso de capuchas en manifestaciones en el ejercicio pacífico de la protesta en Colombia 2021-2026

En Colombia, durante el periodo comprendido entre 2021 y 2026, se desarrollaron diversas jornadas de protesta social amparadas por el derecho fundamental a la reunión y manifestación pública. No obstante, en algunas de estas movilizaciones, autoridades y entidades territoriales reportaron la ocurrencia de hechos vandálicos cometidos por determinados individuos que utilizaron elementos de ocultamiento de identidad, como capuchas o máscaras, con el propósito de dificultar su identificación durante la comisión de conductas que afectaron bienes públicos, infraestructura urbana y derechos de terceros.

Paro Nacional de 2021: En el marco de las movilizaciones sociales iniciadas en abril de 2021, distintas autoridades reportaron que, pese al carácter ciudadano y pacífico de gran parte de las jornadas de protesta, en algunos puntos del país se presentaron hechos aislados de vandalismo, incluyendo daños a bienes públicos y privados, ataques contra infraestructura y afectaciones al orden público. La Policía Nacional informó capturas e investigaciones por conductas como daño en bien ajeno, obstrucción de vías públicas y violencia contra servidor público ocurridas durante algunas jornadas de manifestación. <https://www.policia.gov.co/noticia/van-185-capturas-por-hechos-vandalicos-delictivos-los-ultimos-dias>

Manifestaciones del 1º de mayo de 2024 en Bogotá: Durante una jornada de movilización social desarrollada en la capital del país, autoridades y medios de comunicación reportaron que algunos participantes encapuchados realizaron actos vandálicos contra bienes públicos y privados, incluyendo daños a buses del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) y afectaciones a fachadas en el centro de la ciudad. Estos hechos fueron diferenciados del ejercicio legítimo de la protesta pacífica. <https://www.noticiascaracol.com/colombia/bogota/actos-vandalicos-de-encapuchados-durante-marchas-del-1-de-mayo-en-bogota-rg10>

Hechos relacionados con grupos investigados por actos violentos en Bogotá (2024-2025): Autoridades judiciales reportaron investigaciones contra personas señaladas de participar en hechos violentos durante manifestaciones públicas. Según los reportes oficiales, algunos individuos utilizaban capuchas, máscaras y otros elementos para evitar su identificación, además de emplear artefactos peligrosos artesanales contra infraestructura pública, estaciones de transporte y miembros de la Fuerza Pública. <https://www.policia.gov.co/noticia/cayeron-los-ppp-responsables-16-actos-violentos-en-bogota>

Manifestaciones en Bogotá de 2026: En jornadas de movilización realizadas durante 2026, autoridades distritales reportaron afectaciones al mobiliario urbano, estaciones de transporte, establecimientos comerciales y otros bienes públicos y privados, atribuidas a algunos participantes encapuchados que habrían utilizado elementos para ocultar su identidad durante los hechos vandálicos.

<https://dadep.gov.co/noticias/bogota-rechaza-actos-de-vandalismo-que-afectaron-el-mobiliario-publico-en-marchas>

Estos antecedentes evidencian una problemática jurídica específica: aunque el uso de elementos como capuchas o máscaras puede encontrarse relacionado con expresiones individuales de autonomía, identidad o participación dentro de una manifestación, su utilización como mecanismo para facilitar la comisión de delitos genera una tensión constitucional frente a otros bienes jurídicos como la vida, la integridad personal, la seguridad ciudadana,

el patrimonio público y privado y la convivencia pacífica. En consecuencia, el presente proyecto de ley busca establecer una respuesta penal frente al uso instrumental del ocultamiento de identidad cuando este sea empleado para facilitar actos vandálicos, sin afectar el ejercicio legítimo del derecho fundamental a la protesta pacífica.

6. CONSIDERACIÓN DEL PONENTE

Como ponente y autor del proyecto de ley, considero que la presente iniciativa responde a una problemática concreta de seguridad y convivencia ciudadana que ha adquirido especial relevancia en el contexto de manifestaciones, movilizaciones y concentraciones públicas en Colombia. La experiencia del Paro Nacional de 2021 evidenció que, junto con el ejercicio legítimo y mayoritariamente pacífico del derecho fundamental a la reunión y manifestación pública, se presentaron episodios de violencia, vandalismo, afectaciones a bienes públicos y privados y graves alteraciones del orden público.

La iniciativa no pretende criminalizar la protesta social ni desconocer su carácter fundamental, sino establecer herramientas jurídicas frente a aquellas conductas que exceden el ámbito constitucionalmente protegido de la manifestación pacífica, esta diferenciación resulta indispensable para evitar una generalización entre manifestantes y actores violentos. Finalmente, como ponente reconozco que el derecho fundamental a la reunión y manifestación pública y pacífica, consagrado en el artículo 37 de la Constitución Política, constituye un límite esencial a cualquier intervención legislativa en esta materia. Por ello, la iniciativa no puede ni debe interpretarse como una autorización para perseguir, detener o criminalizar a quienes participan pacíficamente en una manifestación. El propósito es establecer una frontera clara entre el ejercicio legítimo de un derecho fundamental y aquellas conductas delictivas que no pueden encontrar amparo en él.

7. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley es una iniciativa de carácter penal y de política criminal que no contempla la creación de nuevas entidades, dependencias, plantas de personal, programas administrativos ni apropiaciones presupuestales específicas a cargo de la Nación. La iniciativa tiene por objeto adicionar un nuevo tipo penal a la Ley 599 de 2000 – Código Penal, relacionado con el uso del ocultamiento de identidad como medio para facilitar la comisión de conductas delictivas en el contexto de manifestaciones, reuniones, movilizaciones o concentraciones públicas, así como modificar la consecuencia punitiva prevista en el artículo 353A del mismo Código.

De conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, los proyectos de ley que ordenen gasto público o concedan beneficios tributarios deben hacer explícito su impacto fiscal y ser compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En el presente caso, la iniciativa no ordena directamente la creación

de gasto público, no establece beneficios tributarios ni dispone la creación de una nueva estructura administrativa, razón por la cual su implementación se desarrollará a través de las competencias y capacidades institucionales existentes.

8. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas, en los siguientes términos:

“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 manera 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.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que existe un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento o pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento

De igual forma la Sentencia SU-S79 de 2017, estableció que no es suficiente con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, es decir,

que exista una relación de consanguinidad entre el congresista y un familiar que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto. Lo anterior hace notar, que la razón de ser del régimen de conflictos de interés parlamentario, es preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución.

Por todo lo anterior, el ponente considera que el proyecto de ley que se pone a consideración en el presente documento, no genera conflicto de interés, debido a que no crea beneficios particulares, actuales o directos para el congresista, ni para sus familiares en los grados de consanguinidad establecidos en la ley.

En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés; no obstante, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos y declararlos si es necesario.

9. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El presente proyecto de ley no contempla modificaciones.

10. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y solicito respetuosamente a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, dar trámite para primer debate al **Proyecto de Ley número 023 de 2026 Cámara**, por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de conductas punibles en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos, conforme al texto propuesto para primer debate.

Cordialmente,



Jaime Ignacio Arizabaleta Fajardo.
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca
Centro Democrático

11. TEXTO PROPUESTO PARA EL PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 023 DE 2026, CÁMARA.

por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de conductas punibles en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto fortalecer la protección del orden público, la seguridad ciudadana y el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica mediante la tipificación de conductas punibles y la adopción de medidas orientadas a sancionar la utilización del ocultamiento de identidad como medio para facilitar la comisión de delitos en el contexto de manifestaciones públicas.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

- Ocultamiento de identidad: Utilización deliberada de prendas, máscaras, pasamontañas, elementos u otros medios similares destinados a impedir o dificultar la identificación de una persona con ocasión a la comisión de un delito.
- Acto vandálico: Para los efectos de la presente ley, constituye acto vandálico toda conducta dolosa ejecutada con ocasión o aprovechando de una manifestación, reunión, movilización o concentración pública, dirigida a destruir, deteriorar, incendiar, inutilizar, saquear, invadir, ocupar violentamente o afectar de manera grave bienes públicos o privados, y/o ejercer violencia física contra personas, al margen del ejercicio legítimo del derecho fundamental a la protesta pacífica.
- Artefactos o elementos peligrosos de fabricación artesanal. Se entenderá por artefactos o elementos peligrosos de fabricación artesanal todo objeto, sustancia, elemento o instrumento elaborado, adaptado o improvisado con la finalidad de causar lesiones a las personas, afectar bienes públicos o privados, alterar gravemente el orden público o facilitar la comisión de conductas punibles durante manifestaciones públicas. Comprende, entre otros, artefactos explosivos artesanales, bombas incendiarias, sustancias corrosivas y objetos modificados con capacidad ofensiva.

Artículo 3°. Adiciónese un nuevo tipo penal a la ley 599 del 2000. Actos vandálicos mediante ocultamiento de identidad.

Adiciónese a la Ley 599 de 2000 un artículo del siguiente tenor:

“Artículo nuevo. Actos vandálicos mediante ocultamiento de identidad. El que utilizando el ocultamiento de identidad como medio para facilitar la comisión de delitos y con ocasión o aprovechando una manifestación, reunión, movilización o concentración pública, ejecute actos vandálicos, incurrirá en pena de prisión de cuarenta y ocho meses (48) a noventa y seis (96) meses y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena imponible para la conducta descrita en el artículo anterior se aumentará de la mitad a las dos terceras partes, si la conducta la realiza así:

1. Se utilicen artefactos o elementos peligrosos de fabricación artesanal, explosivos, sustancias corrosivas o cualquier otro medio idóneo para causar grave daño a las personas o a los bienes públicos y privados.
2. La conducta recaiga sobre establecimientos educativos, instituciones prestadoras de servicios de salud, instalaciones de los organismos de socorro, bienes de interés cultural, infraestructura de servicios públicos esenciales o demás infraestructura estratégica del Estado.
3. La conducta genere una alteración grave del orden público que afecte el normal desarrollo de las actividades de la comunidad o el funcionamiento de las instituciones.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 353A de la Ley 599 del 2000, la cual quedará así:

“Artículo 353A. Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público

El que por medios ilícitos incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho meses (48) a noventa y seis meses (96) y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes y pérdida de inhabilidad de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión.

Parágrafo. Se excluyen del presente artículo las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente en el marco del artículo 37 de la Constitución Política.

Artículo 5°. *Protección del derecho fundamental a la protesta pacífica.* La presente ley no podrá interpretarse ni aplicarse en el sentido de restringir, limitar o criminalizar el ejercicio legítimo del derecho fundamental a la reunión, manifestación y protesta pacífica reconocido en la Constitución Política de Colombia.

Artículo 6°. *Interpretación y aplicación de la presente ley.* Las disposiciones de la presente ley se interpretarán y aplicarán de conformidad con la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia y la jurisprudencia de las altas cortes, garantizando en todo caso la protección del derecho fundamental a la protesta pacífica.

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

Cordialmente,



Jaime Ignacio Arizabaleta Fajardo.
Representante a la Cámara

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA
SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 001 DE 2025 CÁMARA**

por la cual se reconoce y protege el vínculo afectivo de los animales de compañía dentro del núcleo familiar; se garantiza su bienestar en los procesos de separación y divorcio, y se dictan otras disposiciones. Ley Simona.

Bogotá, D. C., agosto de 2026

Presidente

JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA

Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

REFERENCIA. Informe de ponencia positiva segundo debate del Proyecto de Ley número 001 de 2025 Cámara, por la cual se reconoce y protege el vínculo afectivo de los animales de compañía dentro del núcleo familiar; se garantiza su bienestar en los procesos de separación y divorcio, y se dictan otras disposiciones. Ley Simona.

Respetado señor Presidente:

En atención a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito poner a consideración el **informe de PONENCIA POSITIVA para segundo debate en la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 001 de 2025 Cámara, por la cual se reconoce y protege el vínculo afectivo de los animales de compañía dentro del núcleo familiar; se garantiza su bienestar en los procesos de separación y divorcio, y se dictan otras disposiciones. Ley Simona.**

Cordialmente,



ALEJANDRA GABRIELA ABASOLO GÓMEZ
Representante a la Cámara por Nariño
Partido Alianza Verde

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA
PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DE
REPRESENTANTES**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 001 DE 2025
CÁMARA**

por la cual se reconoce y protege el vínculo afectivo de los animales de compañía dentro del núcleo familiar; se garantiza su bienestar en los procesos de separación y divorcio, y se dictan otras disposiciones. Ley Simona.

I. TRÁMITE LEGISLATIVO.

El Proyecto de Ley número 001 de 2025 Cámara fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 20 de julio de 2025 por la honorable senadora Andrea Padilla Villarraga. El proyecto se encuentra publicado en la **Gaceta del congreso** número 1206 de 2025.

Mediante oficio C.P.C.P. 3.1.035.2025 del 4 de agosto, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente designó como ponente único al Representante Duvalier Sánchez Arango, quien presentó informe de ponencia positiva para primer debate con pliego de modificaciones.

El proyecto de ley fue sometido a discusión en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 20 de agosto de 2025 y aprobado de manera unánime, como consta en el Acta número 05 de 2025.

Mediante oficio C.P.C.P. 3.1-2019-2026 del 4 de agosto de 2026, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente designó como ponente única a la Representante Alejandra Gabriela Abasolo Gómez en razón a que el Doctor Miguel Ángel Sánchez Vásquez, Secretario General de la Cámara de Representantes, mediante oficio SG2.1243 /2026, devolvió este proyecto, porque aunque ya tiene ponencia para segundo debate, se encuentra sin ponente, debido a que el anteriormente designado, no funge actualmente como Representante a la Cámara.

II. OBJETO DE LA INICIATIVA.

Esta iniciativa tiene como objetivo, establecer un marco normativo que garantice la protección y el bienestar de los animales domésticos de compañía durante los procesos judiciales y notariales de divorcio, disolución de unión marital de hecho, cesación de efectos civiles de matrimonios religiosos y separación de cuerpos, a partir del reconocimiento que tienen los animales dentro de las familias, como seres sintientes y miembros fundamentales que brindan afecto, compañía y estabilidad emocional a las personas.

Este proyecto de ley es denominado **“Ley Simona”** por una canina llamada Simona que llevó al Tribunal Superior de Bogotá a dirimir un conflicto de competencia entre un juez de familia y uno civil del circuito en relación a la demanda de visitas de animal doméstico que interpuso un demandante contra su cónyuge. En esa decisión, el Tribunal reconoció la noción de **“familia multiespecie”** y concluyó que corresponde a los jueces de familia conocer y resolver estos asuntos.

La presencia de los animales de compañía, especialmente perros y gatos en los hogares colombianos ha venido aumentando considerablemente. Según la información publicada en la cuenta oficial del DANE, se estima que **el 67% de las familias del país cuenta con al menos un animal de compañía, lo que equivale a 4.4 millones de hogares.**

Si bien la legislación colombiana ha venido reforzando las normas penales que sancionan el maltrato animal, así como se han establecido disposiciones para resolver conflictos de convivencia entre vecinos derivados de la tenencia de mascotas, se hace necesario reconocer otro tipo de desafíos que enfrentan los animales de compañía en los entornos familiares, como por ejemplo los conflictos sobre

la custodia del animal en el marco de los procesos judiciales referidos.

Tal como ocurre con otros integrantes de los hogares, los animales se han convertido en generadores de decisiones dentro de las familias, como, por ejemplo: qué vacaciones tomar para ir con ellos o con quien dejarlos para su cuidado, cómo organizar el presupuesto para que no les falte nada, cuáles bienes y servicios tomar para mejorar su bienestar, etc. En este contexto, cuando las familias se separan e inician un proceso de divorcio, los animales de compañía entran a jugar un papel fundamental, ya que, al igual que otros miembros del hogar, pueden ser objeto de decisiones sobre custodia, visitas e incluso de una cuota económica destinada a garantizar su bienestar.

III. CONSIDERACIONES SOBRE LA INICIATIVA.

De acuerdo con la autora, los seres humanos han establecido vínculos afectivos complejos con los animales de compañía, estructurados en tres ejes fundamentales: el **afectivo** (apego emocional), el de **interdependencia** (necesidades mutuas) y el de **responsabilidad recíproca** (cuidado compartido). Estos lazos se reflejan en diversas dimensiones:

- **Dimensión psicológica:** La interacción entre seres humanos y animales se basa en principios como seguridad, tranquilidad, afinidad e intimidad. Los animales brindan protección emocional, ayudan a reducir el estrés, son considerados miembros de la familia y facilitan la comunicación tanto verbal como no verbal.
- **Dimensión social:** Los animales de compañía han sido integrados en los hogares como miembros fundamentales, con un impacto significativo en las dinámicas familiares. Su relación con las personas involucra esfuerzos emocionales y financieros, y su rol varía a lo largo del ciclo de vida familiar: proporcionan compañía a solteros, apoyo emocional a parejas sin hijos y ayudan a los niños en su desarrollo afectivo. En la adultez, los animales sirven de compañía a los padres cuando los hijos se independizan y, en la vejez, se convierten en una motivación para el cuidado personal y la socialización.
- **Dimensión etológica:** Investigaciones sobre el comportamiento de los animales han demostrado que los perros, por ejemplo, muestran apego a sus dueños a través de comportamientos de proximidad, consuelo y búsqueda de apoyo, lo que refuerza los vínculos afectivos establecidos durante la convivencia.

En consecuencia, la creciente importancia de los animales de compañía en la vida de las personas ha llevado a un cambio significativo en la percepción social y jurídica de la familia, reconociendo a los animales como seres sintientes con derechos y vínculos afectivos. Este cambio de paradigma

resalta la necesidad de actualizar y regular las normas relacionadas con la custodia, el cuidado y el bienestar de los animales en procesos judiciales de separación familiar.

Sin embargo, a pesar de los avances jurisprudenciales en la materia, aún persiste un vacío normativo que dificulta una regulación clara y eficiente de los conflictos relacionados con la custodia de los animales en los procesos judiciales referidos en este proyecto de ley. En este sentido, la iniciativa que aquí se presenta tiene como objetivo llenar este vacío, incorporando disposiciones claras sobre el régimen de visitas, la custodia y el cuidado de los animales domésticos dentro del marco de los procesos de divorcio, disolución de unión marital de hecho, cesación de efectos civiles de matrimonios religiosos y separación de cuerpos, así como la competencia de los jueces de familia para dirimir las controversias que se susciten en el marco de los mismos.

Es fundamental que el derecho evolucione y se adapte a la realidad social, reconociendo que los animales de compañía son miembros importantes de las familias, y deben ser protegidos adecuadamente en los procesos judiciales que impliquen su bienestar.

IV. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

Sobre el reconocimiento de los derechos de los animales.

La **Declaración Universal de los Derechos de los Animales** de 1977¹, señala que todos los animales poseen derechos, debiendo el Estado establecer las acciones y medidas necesarias para su cuidado y protección; siendo reconocidos los derechos de dignidad animal, vida e igualdad entre especies, protección y bienestar animal y desarrollo natural-libertad propia.

De esta forma, la Declaración señala que *“todos los animales nacen iguales ante la vida y tienen los mismos derechos a la existencia”* (artículo 1); estableciendo de forma expresa la obligación de los seres humanos de protegerlos y de reconocer los derechos que estos seres sintientes tienen al interior de cada Estado.

La **Carta Mundial de la Naturaleza**, de 1982, señala que: *“toda forma de vida es única y merece ser respetada, cualquiera que sea su utilidad para el hombre, y con el fin de reconocer a los demás seres vivos su valor intrínseco”*. Estableciendo de esta forma el compromiso de todos los Estados de establecer medidas para la protección, conservación y cuidado del ambiente.

La Constitución Política de 1991, al ser la constitución verde, establece en el artículo 79, el derecho a gozar de un medio ambiente sano;

¹ Declaración Universal de los Derechos de los Animales (1978- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU))

lo que genera la obligación de adoptar medidas de protección frente al cuidado de los animales, como seres sintientes y de vital importancia para el desarrollo de la persona. Reconociendo de esta forma que es constitucional y legalmente válido luchar por la protección y conservación de los derechos de los animales que son seres sintientes que se integran con nuestro ambiente y quienes contribuyen de forma positiva al desarrollo de los individuos y a la creación de vínculos humano-afectivos.

La Corte Constitucional en Sentencia C-666 de 2010 establece la protección jurídica de los animales, expresando la existencia de un deber constitucional de protección animal así:

[L]a protección que se debe a los animales resulta una norma de obligatoria aplicación por parte de los operadores jurídicos y de los ciudadanos en general. Sin embargo, al igual que ocurre con las otras normas que tienen una estructura principal, este deber en sus aplicaciones concretas es susceptible de entrar en contradicción con otras normas, también de origen o rango constitucional, lo que obligará a realizar ejercicios de armonización en concreto con los otros valores, principios, deberes y derechos constitucionales que en un determinado caso pueden encontrarse en pugna con el deber de protección animal. [...]. (Negrilla y Subrayado Fuera del Texto)

Ahora bien, la **Ley 1774 de 2016** transformó el estatus jurídico de los animales al interior del ordenamiento jurídico colombiano, reconociendo que son seres vivos que tienen derecho a no ser maltratados y a tener una vida en condiciones dignas y justas.

El artículo 1° establece que: “[...] Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial el causado directa o indirectamente por los humanos [...]”. Esta normativa resalta los principios de protección animal, bienestar animal y solidaridad social por parte del Estado, reconociendo a los animales como seres sintientes. Además, impone al ser humano la obligación de: i. Promover la salud y el bienestar de los animales; ii. Erradicar y sancionar su maltrato y; iii. Desarrollar programas educativos a través de los medios de comunicación del Estado.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-467 de 2016 dispone que:

[D]e la Constitución se deriva un deber de protección a los animales en su condición de seres sintientes [...] en la Ley 1774 de 2016, se ha incorporado la idea de que los animales tienen una doble condición, que se complementa y no se contraponen. Así, por una parte, son seres sintientes y, por la otra, son susceptibles de clasificarse como bienes jurídicos muebles semovientes o inmuebles por destinación [...]”

Por su parte la Corte Suprema de justicia señala que: “el Estado Colombiano a través de las diferentes ramas del poder público, ha querido proporcionar

distintas herramientas legales y jurídicas que aseguren la protección de los animales, frente al actuar desmedido y abusivo en que en ocasiones se ven sometidos por parte del hombre².

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, reconoció la existencia de sujetos de derechos sintientes no humanos. En su fallo, la Corte expresó: “[...] *El humano es un animal que pare, nace, respira y muere [...]*”. Esta decisión implica que la Corte reconoce que los sujetos de derecho no son exclusivamente los seres humanos, sino también los seres sintientes. Por lo tanto, es obligación del ser humano “[...] respetar y abstenerse de causar daño o lesión a cualquier animal [...]”³.

La Corte Suprema de Justicia en sentencia del 26 de julio de 2017⁴, da un gran avance, el cual debió ser valorado por el juez de conocimiento de la presente Acción de Tutela, ya que en la sentencia de referencia, se expresa que: “[...] *Constitución ecológica donde se impone, necesariamente la posibilidad de reconocer derechos a los seres sintientes no humanos [...]*”.

En el mismo sentido, en la Sentencia T-095 de 2016 y la Sentencia C-045 de 2019 concluye la Corte Constitucional que: “[...] *de la relación entre la naturaleza y los seres humanos se puede inferir el estatus moral de la vida animal y dotar de la capacidad de sufrimientos a los mismos, por ello se entiende que son seres sintientes que conllevan a una serie de obligaciones para los seres humanos, de cuidado y protección.*

Es necesario al interior del ordenamiento jurídico colombiano, realizar la efectiva aplicación de los principios de justicia universal, contando con políticas públicas que favorezcan a los animales. No obstante, la Ley 1774 de 2016 al interior de su articulado resalta la existencia de los derechos de los animales que comprende la obligación estatal de proteger los derechos fundamentales de los seres vivos no humanos.

La ley 1774 de 2016 replanteo la concepción de los animales como cosas a seres sintientes (artículo 1°), modificando el artículo 655 del Código Civil respecto de la clasificación de bienes muebles (artículo 2°). Luego, los animales como seres sintientes aún dentro de nuestro ordenamiento jurídico son susceptibles del régimen de propiedad. Por ende, los animales domésticos hacen parte del régimen patrimonial de la sociedad conyugal y de la herencia, no como cosas sino en virtud de ser seres sintientes.

Dicha ley, fundamentado en el principio de protección animal el cual exige un trato respetuoso, compasivo, justo, solidario, ético, de cuidado,

² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria. (26 de julio de 2017). Magistrado Ponente: Luis Armando Tolosa Villabona. Radicado: T 1700122130002017-00468-02

³ Radicado número 2017-00468-02

⁴ Radicado número 2017- 00468

evitativo de cualquier abuso, maltrato, abandono, cautiverio, violencia y trato cruel (literal a del artículo 3°), plantea unos mínimos a quienes son responsables o tenedores de cubrir la alimentación, asegurar su salud física y mental, con el propósito de permitir una plena expresión de su comportamiento natural (literal b del artículo 3°). Por consiguiente, la relación con los animales implica entender su cuidado para la protección y bienestar animal, donde la asignación de responsabilidad o tenencia en procesos judiciales implica obligaciones de alimentación, cuidados médicos veterinarios y todos aquellos que permitan la expresión del comportamiento natural del animal implicando así unos gastos.

En pro del bienestar y protección animal, la solidaridad del Estado y la sociedad está enmarcada en realizar acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, salud e integridad física (literal c del artículo 3°). Por consiguiente, los jueces y los notarios tienen la obligación de asistir y proteger en el marco de los procesos de su competencia.

Sobre la transformación del concepto de familia.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 42 hace alusión a la familia, menciona que está se construye a partir de vínculos naturales y/o jurídicos por la decisión de libre de un hombre y/o una mujer de responsablemente conformar. De allí que, uno de los vínculos que no pueden ser desconocidos en el ámbito de la familia son con los animales domésticos, con los cuales se comparte un hogar y una vida.

También, el artículo 16 constitucional reconoce la posibilidad de las personas a su libre desarrollo de la personalidad. Aspecto donde los animales son importantes en términos de la construcción de experiencias de vida y razón de ser de la dedicación al cuidado de estos en una relación recíproca.

Así pues, nada impide que el vínculo afectivo entre animales y personas sea amparado por el artículo 42 de nuestra Constitución e instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, según los cuales: “*La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado*” y “*el elemento natural y fundamental de la sociedad*”, respectivamente. Esto le impone a los estados y a la sociedad en general la obligación de proteger el vínculo que surge entre las personas y sus animales de compañía.

Con el pasar del tiempo el concepto de familia ha ido evolucionando, estableciendo hoy en día la existencia de familias multiespecies, las cuales se encuentren conformadas por personas y animales de compañía, entre quienes existe convivencia y lazos de afectos.

Desde el marco jurídico se ha avanzado en reconocer el vínculo que existe entre los animales y las personas, señalando la Corte Constitucional

en la Sentencia T-035 de 1997 que: “*para la Sala no hay duda sobre el estrecho vínculo que presenta la tenencia de un animal doméstico con el ejercicio de derechos por parte de su propietario o tenedor, los cuales deben ser objeto de protección y garantía jurídica*”.

Por otra parte, el Tribunal Superior de Bogotá⁵¹ al dirimir un conflicto de competencias entre un juzgado de familia y uno civil del circuito consideró analizar el caso bajo los criterios de propiedad y vínculos afectivos de los humanos con los animales para determinar las medidas cautelares y proteger a las familias multiespecies; señalando la decisión que:

El planteamiento de esta decisión se basa en los vínculos afectivos que surgen entre seres que sienten, con ocasión de la conformación de una familia, por lo cual, la demanda para la regulación de visitas de SIMONA, interpuesta por XXXX en contra de XXXX le corresponde al Juzgado Tercero de Familia. (Se eliminan de la transcripción los nombres de las partes del proceso)

A renglón seguido cita la decisión del Tribunal que:

[E]stamos reconociendo que, en la sociedad actual, ciertos animales se han integrado a las familias y, en aquellos casos en los que se generan vínculos mutuos, es posible reconocer determinados deberes y obligaciones que conllevarían a algunos mandatos en favor de los animales”.

Evidenciando la decisión adoptada la importancia de que el sistema judicial avance en la protección de las familias multiespecies y que éstas comprendan que los animales domésticos son considerados como miembros de una familia, en los que su bienestar, cuidado y responsabilidades mutuas deben señalarse de forma detallada en los procesos judiciales y notariales de divorcio, de disolución de unión marital de hecho y de cesación de efectos civiles de matrimonios religiosos.

Derecho comparado.

En diversos países, tanto en Europa como en América, se han realizado avances significativos en la legislación sobre los derechos de custodia, cuidado y sostenimiento económico de los animales de compañía en situaciones de separación o divorcio. En **España**, la Ley 17 de 2021 modificó el Código Civil para regular la relación de propiedad y posesión de los animales, estableciendo medidas de custodia y manutención en procesos judiciales de divorcio y disolución de uniones, así como la inembargabilidad de los animales domésticos. **Portugal**, por su parte, adoptó la Ley 8 de 2017, que también regula la propiedad de los animales, excluyendo aquellos adquiridos antes del matrimonio de los bienes comunes, y permite acordar su destino en divorcios por mutuo acuerdo. En **Suiza**, el Código Civil

⁵¹ Tribunal Superior de Bogotá, Sala Mixta. (06 de octubre de 2023). Magistrado Ponente: Carlos Andres Guzman Diaz. Radicado: 10013-103027-2023-00229-00 (0327)

modificado en 2002 otorga a los jueces la facultad de adjudicar la propiedad de los animales de acuerdo con el bienestar del mismo, permitiendo medidas provisionales en caso de disputa.

En **Estados Unidos**, varios estados han avanzado en la protección de los animales durante los procesos de separación. **New York** aprobó el Senate Bill S4248, que obliga a los tribunales a considerar el interés del animal en los divorcios. En **Maine**, la ley LD-535 establece criterios sobre la manutención, el tiempo compartido y el vínculo afectivo entre las partes para determinar el destino del animal en casos de disolución de la unión. **California** permite a las partes solicitar la propiedad exclusiva o compartida del animal durante el divorcio, asegurando su bienestar durante el proceso judicial. **Alaska** e **Illinois** también han introducido leyes que permiten a los tribunales determinar la custodia y la posesión exclusiva de los animales, tomando en cuenta el bienestar de estos.

En **Latinoamérica**, diversos países están avanzando hacia la legislación de los derechos de los animales de compañía en los procesos de separación. En **Brasil**, se encuentra en trámite un proyecto de ley que establece la custodia compartida y la manutención de los animales en divorcios y disoluciones de uniones estables, mientras que, en **Chile**, se está considerando un proyecto que garantiza la inembargabilidad de los animales domésticos y crea un régimen de tuición para el cónyuge o conviviente no propietario. En **Argentina**, el proyecto de ley 307/24 propone modificaciones al Código Civil para establecer un régimen de propiedad sobre los seres sintientes, incluyendo el concepto de familia multiespecie, que reconoce a los animales como miembros integrales del núcleo familiar.

V. CONFLICTOS DE INTERÉS.

El artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 señala que: “*el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar*”.

De esta forma, la Ley 2003 de 2019 en su artículo 1 señala que:

“[...] El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

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.

[...] 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 [...]”. (Negrilla y Subrayado Fuera del Texto)

Atendiendo a lo dispuesto en la norma anteriormente citada, en el trámite de este proyecto podrán incurrir en conflicto de interés los congresistas o sus parientes dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o civil establecidos en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que se encuentren con procesos judiciales o notariales de divorcio, de disolución de unión marital de hecho y de cesación de efectos civiles de matrimonios religiosos donde se estén determinando custodia o gastos de manutención y cuidado de los animales domésticos de compañía. El análisis de conflictos de interés se mantiene inalterado tras las modificaciones propuestas para segundo debate.

VI. IMPACTO FISCAL.

El artículo 7° de la ley 819 de 2003 ordena al Congreso de la República realizar un análisis de impacto fiscal al proyecto ley “*que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo*”. La presente iniciativa no ordena o implica un gasto para el Estado, pues se regula son las relaciones jurídicas procesales de las partes y las obligaciones que surjan de allí estarán a cargo de los particulares de conformidad con las decisiones del juez. Al respecto,

“*La Corte Constitucional ha reiterado que es presupuesto material de exigibilidad del análisis de impacto fiscal que la norma otorgue beneficios tributarios, ordene gasto o prevea una reducción de ingresos (...)*

(i) *Beneficios tributarios. Los beneficios tributarios son aquellas disposiciones tributarias que tienen “esencialmente el propósito de colocar al sujeto o actividad destinataria de la misma, en una situación preferencial o de privilegio, con fines esencialmente extrafiscales”.* Constituyen beneficios tributarios, por ejemplo, *las exenciones, las deducciones de base, los regímenes contributivos sustitutivos, la suspensión temporal del recaudo, la concesión de incentivos tributarios y la devolución de impuestos.* Los beneficios tributarios tienen un impacto fiscal porque a pesar de que no suponen una erogación adicional, *implican una reducción de ingresos tributarios.*

(ii) *Ordenes de gasto. Las normas que ordenan gasto, en los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, son aquellas que “contienen un mandato imperativo de gasto y, por tanto, constituye[n] un título jurídico suficiente y obligatorio para la inclusión de una partida en la ley de presupuesto”.*

La Corte Constitucional ha aclarado que no son normas que ordenan gasto las que prevén una mera habilitación o autorización de gasto, que se puede o no incluir en el presupuesto, a discreción del Gobierno Nacional.

(...)

Con fundamento en estas reglas de decisión, la Corte Constitucional ha identificado que constituyen órdenes de gasto, entre otras, las normas que implican, necesariamente, el incremento porcentual anual de una partida presupuestal, disponen el aumento de la remuneración de un grupo de servidores públicos o crean nuevas entidades públicas, cargos o dependencias (ver sección II4.2.1(iv) infra, párr. 153-165 infra).” (C-161/24)

De este recuento de la Corte Constitucional, el presente proyecto de ley no tiene ese presupuesto material que implique una exigibilidad en cuanto la regulación de los procesos judiciales o notariales en materia de custodia y manutención de los animales domésticos de compañía no implica gastos públicos adicionales a la Rama Judicial o reduce el caudal de recaudo por ingresos públicos. Todo lo contrario, las cargas y obligaciones económicas serán las asignadas por el juez a los particulares una vez resuelva la controversia. Se limita a brindar herramientas jurídicas para resolver las controversias cuando se disputa el vínculo afectivo del animal de compañía. El análisis de impacto fiscal se mantiene inalterado tras las modificaciones propuestas para segundo debate.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	OBSERVACIONES
ARTÍCULO 2º. <i>Ámbito de aplicación.</i> Los animales de compañía sujetos a las medidas de custodia, cuidado y visitas son los definidos como tal en el artículo 687 del Código Civil, que hayan sido adquiridos a cualquier título durante el matrimonio civil, religioso o la unión marital de hecho. Los animales obtenidos con anterioridad no serán objeto de disputa. PARÁGRAFO. Las medidas que se adopten en aplicación de esta ley deberán garantizar que los animales de compañía considerados de asistencia o de apoyo emocional, mantengan el vínculo con la persona a cargo de ellos. Lo anterior se acreditará en los procesos jurídicos o notariales a los que hace mención la presente ley, mediante el certificado de animal de asistencia o de apoyo emocional emitido por un profesional competente.	ARTÍCULO 2º. <i>Ámbito de aplicación.</i> Los animales de compañía sujetos a las medidas de custodia, cuidado y visitas son los definidos como tal en el artículo 687 del Código Civil, que hayan sido adquiridos a cualquier título durante el matrimonio civil, religioso o la unión marital de hecho. Los animales obtenidos con anterioridad no serán objeto de disputa. PARÁGRAFO. Las medidas que se adopten en aplicación de esta ley deberán garantizar que los animales de compañía considerados de asistencia o de apoyo emocional, mantengan el vínculo con la persona a cargo de ellos. Lo anterior se acreditará en los procesos jurídicos judiciales o notariales a los que hace mención la presente ley, mediante el certificado de animal de asistencia o de apoyo emocional emitido por un profesional competente un profesional de la salud: Cuando en el marco de un proceso judicial ambas partes aporten certificado de animal de asistencia o de apoyo emocional y exista controversia sobre su alcance, el juez acudirá a los demás medios de prueba previstos en la Ley 1564 de 2012, valorados conforme a las reglas de la experiencia y la sana crítica.	Se incorpora este inciso porque el párrafo aprobado en primer debate creó una regla probatoria incompleta: estableció que la calidad de animal de asistencia o de apoyo emocional se acredita “mediante el certificado... emitido por un profesional competente”, pero no previó qué ocurre cuando ambas partes aportan certificados contrapuestos, escenario que es una consecuencia lógica y previsible de la propia regla aprobada – no una situación ajena a ella–. Sin una solución a este vacío, el párrafo resultaría inaplicable precisamente en el caso más litigioso que busca resolver (la disputa sobre el vínculo con el animal), dejando a jueces y notarios sin herramienta para decidir, en abierta contradicción con el objeto de la ley señalado en el artículo 1º. Por tanto, la adición no introduce una política pública nueva ni una materia ajena a lo debatido, sino que desarrolla y hace operativa una determinación ya adoptada por la Comisión Primera: la exigencia del certificado como medio de acreditación. La remisión al régimen general de pruebas del Código General del Proceso (arts. 165 y 176, Ley 1564 de 2012) no crea un estándar probatorio nuevo, sino que aplica el que ya rige por defecto en los procesos judiciales de familia a los que remite el propio proyecto (arts. 6º y 7º), por lo que se trata de una remisión declarativa y no de una innovación normativa autónoma. En este sentido, la modificación satisface el criterio de identidad flexible en su formulación más exigente: no basta con que el nuevo contenido guarde relación temática con lo aprobado (C-940 de 2003), sino que además debe ser una consecuencia necesaria y previsible de la discusión surtida (C-332 de 2017), estándar que aquí se cumple porque la disposición aprobada en primer debate –el propio párrafo– es la que genera el vacío que esta adición resuelve. No se trata, en consecuencia, de una materia nueva sustraída al debate de comisión, sino del complemento indispensable para que la voluntad ya expresada por la Comisión Primera –proteger el vínculo

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	OBSERVACIONES
		afectivo mediante certificación profesional—tenga efectos prácticos y no se torne nugatoria ante la previsible controversia entre las partes. Se aclara, además, que esta adición se circunscribe a la sede judicial, en armonía con la asignación de competencia prevista en los artículos 6° y 9° de esta misma ley, que reserva al juez de familia la resolución de las controversias que no puedan resolverse por acuerdo entre las partes ante notaría. Adicionalmente, se cambia el término de jurídicos a judiciales, puesto a que armoniza el texto con el art. 1° que ya habla de “procesos judiciales y notariales. También se cambia el término de “profesional competente” por el de “profesional de la salud” en virtud a que resulta en un término más especializado y circunscribe esta potestad a un cierto grupo de profesionales que cuentan con un régimen de regulación especial (jurídico, ético y administrativo) permitiendo al juez tener mayor claridad sobre que tipo de profesionales cuenta con capacidad para emitir este tipo de certificaciones.
ARTÍCULO 7°. Contenido de la sentencia de nulidad o de divorcio. Adiciónese el siguiente numeral del artículo 389 de la ley 1564 de 2012, el cual quedará así: 7. A quién corresponde el cuidado y la custodia del animal de compañía, la manera y proporción en la que los cónyuges deben contribuir a los gastos necesarios para su manutención responsable, y el régimen de visitas al animal, conforme a los principios establecidos en el artículo 3° de la ley 1774 de 2016. Para la asignación de la custodia del animal de compañía, el juez deberá considerar, como mínimo, la existencia de hechos o de riesgos de violencia dentro del hogar, violencias basadas en género, violencia vicaria o situaciones de cualquier naturaleza que puedan afectar el bienestar del animal, así como las cualidades de los vínculos afectivos de las personas con el animal y su capacidad de cuidado, protección y tenencia responsable. El juez podrá disponer el alojamiento del animal en la red familiar ampliada, cuando sea lo más conveniente para su bienestar o, en caso extremo, pondrá ponerlo a disposición de la entidad territorial competente en materia de protección y bienestar animal.	ARTÍCULO 7°. Contenido de la sentencia de nulidad o de divorcio. Adiciónese el siguiente numeral del artículo 389 de la ley 1564 de 2012, el cual quedará así: 7. A quién corresponde el cuidado y la custodia del animal de compañía, la manera y proporción en la que los cónyuges deben contribuir a los gastos necesarios para su manutención responsable, y el régimen de visitas al animal, conforme a los principios establecidos en el artículo 3° de la ley 1774 de 2016. Para la asignación de la custodia del animal de compañía, el juez deberá considerar, como mínimo, la existencia de hechos o de riesgos de violencia dentro del hogar, violencias basadas en género, violencia vicaria o situaciones de cualquier naturaleza que puedan afectar el bienestar del animal, así como las cualidades de los vínculos afectivos de las personas con el animal y su capacidad de cuidado, protección y tenencia responsable El juez podrá disponer el alojamiento del animal en la red familiar ampliada cuando <u>esta medida</u> sea la más conveniente para su bienestar o, en caso extremo, <u>como último recurso para salvaguardar su vida e integridad</u>, ponerlo a disposición de la entidad territorial competente en materia de protección y bienestar animal.	El texto aprobado en primer debate ya facultaba al juez a dos alternativas –alojamiento en la red familiar ampliada o, en caso extremo, entrega a la entidad territorial competente— y ya condicionaba la segunda a que fuera un “caso extremo”. La expresión “como último recurso para salvaguardar su vida e integridad” no crea un requisito adicional al ya existente, sino que explicita el contenido semántico que la propia Comisión quiso dar a la voz “caso extremo”: un escenario límite en el que está en riesgo el bienestar básico del animal, no una simple preferencia de conveniencia. La modificación es, en estricto sentido, una glosa interpretativa incorporada al texto para evitar que la discrecionalidad judicial se ejerza sobre un estándar impreciso, en línea con el mandato de claridad y determinación que exige la técnica legislativa para normas que habilitan facultades discrecionales a operadores judiciales. No se amplía ni se restringe el supuesto votado por la Comisión; se cierra su indeterminación semántica.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	OBSERVACIONES
ARTÍCULO 8°. Medidas Cautelares. Adiciónese un literal al numeral 5 del artículo 598 de la ley 1564 de 2021, el cual quedará así: g) Disponer que los animales de compañía quedan al cuidado de uno de los cónyuges, de uno de los compañeros permanentes, de ambos, o de un tercero que acuerden las partes, fijando el monto económico que cada uno deberá aportar, según su capacidad financiera, para los gastos de manutención, bienestar y cuidado integral del animal, de conformidad con los principios señalados en el artículo 3° de la ley 1774 de 2016. En caso de no llegar a un acuerdo, el juez determinará el tercero que considere, con el fin de garantizar la protección y bienestar del animal.	ARTÍCULO 8°. Medidas Cautelares. Adiciónese un literal al numeral 5 del artículo 598 de la ley 1564 de 2021 2012, el cual quedará así: g) Disponer que los animales de compañía quedan al cuidado de uno de los cónyuges, de uno de los compañeros permanentes, de ambos, o de un tercero que acuerden las partes, fijando el monto económico que cada uno deberá aportar, según su capacidad financiera, para los gastos de manutención, bienestar y cuidado integral del animal, de conformidad con los principios señalados en el artículo 3° de la ley 1774 de 2016. En caso de no llegar a un acuerdo, el juez determinará el tercero que considere, con el fin de garantizar la protección y bienestar del animal.	El texto aprobado en primer debate cita por error la “Ley 1564 de 2021”, por lo tanto, se ajusta a la Ley 1564 de 2012, correspondiente al Código General del Proceso, norma que efectivamente se pretende modificar mediante la adición del literal g) al numeral 5 del artículo 598 referente a Medidas Cautelares.
ARTÍCULO 10° Incumplimiento de las medidas. El incumplimiento de las medidas señaladas por el juez o pactadas de común acuerdo, respecto de la custodia, el cuidado, los gastos de manutención y las visitas a los animales, causará la pérdida de la propiedad, tenencia, posesión y custodia de la parte que haya incumplido, además de la obligación de satisfacer las cuotas adeudadas para el animal hasta la fecha de la pérdida. Cualquier cónyuge o compañero permanente puede renunciar a la propiedad, posesión y custodia del animal en favor de la otra. Quién lo haga, deberá satisfacer las obligaciones adeudadas hasta la fecha de la renuncia.	ARTÍCULO 10. Incumplimiento de las medidas. El incumplimiento <u>reiterado e injustificado</u> de las medidas señaladas por el juez o pactadas de común acuerdo, respecto de la custodia, el cuidado, <u>la manutención</u> y las visitas a los animales, <u>podrá causar la suspensión o pérdida definitiva de la custodia, la tenencia y el cuidado personal del animal de compañía</u> de la parte que haya incumplido, además de la obligación de satisfacer las cuotas adeudadas para el animal hasta la fecha de la pérdida. <u>Esta medida será tramitada y resuelta por el juez competente mediante trámite incidental, garantizando el debido proceso y priorizando en todo momento el bienestar integral del animal de compañía.</u> Cualquier cónyuge o compañero permanente puede renunciar a la propiedad, posesión y custodia del animal en favor de la otra. Quién lo haga, deberá satisfacer las obligaciones adeudadas hasta la fecha de la renuncia.	El texto aprobado en primer debate previó como consecuencia del incumplimiento la pérdida de propiedad, tenencia, posesión y custodia del animal, sin definir el procedimiento para declararla ni el estándar de imputación exigible. Esa omisión no convierte en “materia nueva” su desarrollo posterior: un mandato sancionatorio sin cauce procesal ni condiciones de aplicación es, en términos de la jurisprudencia constitucional, una norma inaplicable hasta que se le dote de procedimiento – por lo que su desarrollo en segundo debate la hace operativa, no la sustituye. Los tres ajustes responden a esa misma exigencia constitucional: 1 “Reiterado e injustificado” explicita lo que ya exigían el debido proceso (art. 29 C.P.) y la proporcionalidad (art. 13 C.P.): sin esta calificación, la norma habría permitido privar de la propiedad por un incumplimiento mínimo o justificado, lo que habría comprometido su constitucionalidad desde su origen. No amplía el poder del juez; lo ajusta a un estándar constitucional ya vigente. 2 “Causará” → “podrá causar” traduce la misma garantía: ninguna consecuencia patrimonial puede operar de pleno derecho sin intervención judicial que valore el caso concreto. La Comisión aprobó la existencia de la consecuencia; esta ponencia asegura que su aplicación respete el debido proceso, sin sustituir la voluntad de la Comisión. 3 El trámite incidental da cauce cierto a esa intervención judicial, apoyándose en una institución ya prevista con carácter general en el CGP (arts. 129 y ss., Ley 1564 de 2012) – no crea procedimiento nuevo, sino que activa uno preexistente para este supuesto. En consecuencia, ninguno de los tres ajustes reemplaza la decisión de fondo de la Comisión Primera; son condiciones de validez constitucional y aplicabilidad práctica de esa misma decisión (arts. 29 y 13 C.P.), y constituyen “consecuencia

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	OBSERVACIONES
		necesaria y previsible de la discusión surtida” en los términos de la Sentencia C-332 de 2017, sin que fuera exigible que la Comisión anticipara literalmente estos desarrollos técnicos.

VIII. PROPOSICIÓN.

En atención a las consideraciones anteriormente expuestas, se presenta PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE, y se solicita respetuosamente a los integrantes de la plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al **Proyecto de Ley número 001 de 2025 Cámara, por la cual se reconoce y protege el vínculo afectivo de los animales de compañía dentro del núcleo familiar, se garantiza su bienestar en los procesos de separación y divorcio, y se dictan otras disposiciones Ley Simona**, conforme al texto propuesto.

De la honorable Representante,


ALEJANDRA GABRIELA ABASOLO GÓMEZ
Representante a la Cámara por Nariño
Partido Alianza Verde

TEXTO PROPUESTO PARA
SEGUNDO DEBATE EN CAMARA DE
REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE
LEY No. 001 DE 2025 CÁMARA

por la cual se reconoce y protege el vínculo afectivo de los animales de compañía dentro del núcleo familiar, se garantiza su bienestar en los procesos de separación y divorcio, y se dictan otras disposiciones. Ley Simona.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto reconocer y proteger el vínculo afectivo de los animales de compañía dentro del núcleo familiar, mediante la modificación de algunas disposiciones del Código Civil y del Código General del Proceso necesarias para garantizar el bienestar animal en los procesos judiciales y notariales de divorcio, disolución de unión marital de hecho, cesación de efectos civiles de los matrimonios religiosos y separación de cuerpos.

ARTÍCULO 2°. Ámbito de aplicación. Los animales de compañía sujetos a las medidas de custodia, cuidado y visitas son los definidos como tal en el artículo 687 del Código Civil, que hayan sido adquiridos a cualquier título durante el matrimonio civil, religioso o la unión marital de hecho. Los animales obtenidos con anterioridad no serán objeto de disputa.

PARÁGRAFO. Las medidas que se adopten en aplicación de esta ley deberán garantizar que los

animales de compañía considerados de asistencia o de apoyo emocional, mantengan el vínculo con la persona a cargo de ellos. Lo anterior se acreditará en los procesos ~~jurídicos~~ judiciales o notariales a los que hace mención la presente ley, mediante el certificado de animal de asistencia o de apoyo emocional emitido por un profesional de la salud.

Cuando en el marco de un proceso judicial ambas partes aporten certificado de animal de asistencia o de apoyo emocional y exista controversia sobre su alcance, el juez acudirá a los demás medios de prueba previstos en la Ley 1564 de 2012, valorados conforme a las reglas de la experiencia y la sana crítica.

ARTÍCULO 3°. Causales de divorcio. Adiciónese el siguiente numeral al artículo 154 del Código Civil:

ARTÍCULO 154. Causales de divorcio. Son causales de divorcio:

(...)

11. El maltrato, violencia, y trato cruel a los animales de compañía.

(...)

ARTÍCULO 4°. Modifíquese el artículo 160 del Código Civil, el cual quedará así:

ARTÍCULO 160. Efectos del divorcio. Ejecutoriada la sentencia que decreta el divorcio, queda disuelto el vínculo en el matrimonio civil y cesan los efectos civiles del matrimonio religioso, así mismo, se disuelve la sociedad conyugal, pero subsisten los deberes y derechos de las partes respecto de los hijos comunes y, según el caso, los derechos y deberes alimentarios de los cónyuges entre sí, salvo que haya mediado renuncia voluntaria a los mismos, así como los derechos y deberes sobre los animales de compañía en los términos de la legislación vigente.

Cuando el divorcio fuere solicitado bajo la causal 10, los efectos del divorcio le serán extensibles. A falta de acuerdo entre los cónyuges, el juez determinará las medidas que hayan de regular los efectos derivados de la sentencia de divorcio, de acuerdo con el inciso primero de este artículo.

ARTÍCULO 5°. Separación de cuerpos. Modifíquese el inciso segundo del artículo 166 del Código Civil, el cual quedará así:

“(…)

Para que la separación de cuerpos pueda ser decretada por mutuo consenso de los cónyuges, es necesario que éstos la soliciten por escrito al juez competente, determinando en la demanda la manera como atenderán en adelante el cuidado personal de los hijos comunes, la proporción en que contribuirán

a los gastos de crianza, educación y establecimiento de los hijos y, si fuere el caso, el sostenimiento de cada cónyuge, así como la forma en la que asumirán el cuidado y los gastos necesarios para garantizar la protección y el bienestar de sus animales de compañía, de conformidad con los principios del artículo 3° de la ley 1774 de 2016. En cuanto a los gastos de crianza, educación y establecimiento de los hijos comunes, responderán solidariamente ante terceros, y entre sí en la forma acordada por ellos.
(...)"

ARTÍCULO 6°. Competencia de los jueces de familia en única instancia. Adiciónese un numeral al artículo 21 de la ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

22. De la custodia, el cuidado y las visitas de los animales de compañía, de conformidad con el artículo 3° de la Ley 1774 de 2016.

ARTÍCULO 7°. Contenido de la sentencia de nulidad o de divorcio. Adiciónese el siguiente numeral del artículo 389 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

7. A quién corresponde el cuidado y la custodia del animal de compañía, la manera y proporción en la que los cónyuges deben contribuir a los gastos necesarios para su manutención responsable, y el régimen de visitas al animal, conforme a los principios establecidos en el artículo 3° de la Ley 1774 de 2016.

Para la asignación de la custodia del animal de compañía, el juez deberá considerar, como mínimo, la existencia de hechos o de riesgos de violencia dentro del hogar, violencias basadas en género, violencia vicaria o situaciones de cualquier naturaleza que puedan afectar el bienestar del animal, así como las cualidades de los vínculos afectivos de las personas con el animal y su capacidad de cuidado, protección y tenencia responsable

El juez podrá disponer el alojamiento del animal en la red familiar ampliada cuando esta medida sea la más conveniente para su bienestar o, en caso extremo, como último recurso para salvaguardar su vida e integridad, ponerlo a disposición de la entidad territorial competente en materia de protección y bienestar animal.

ARTÍCULO 8°. Medidas Cautelares. Adiciónese un literal al numeral 5 del artículo 598 de la ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

- g) Disponer que los animales de compañía quedan al cuidado de uno de los cónyuges, de uno de los compañeros permanentes, de ambos, o de un tercero que acuerden las partes, fijando el monto económico que cada uno deberá aportar, según su capacidad financiera, para los gastos de manutención, bienestar y cuidado integral del animal, de conformidad con los principios señalados en el artículo 3° de la Ley 1774 de 2016. En caso de no llegar a un acuerdo, el juez determinará el tercero que considere, con el fin de garantizar la protección y bienestar del animal.

ARTÍCULO 9°. Acuerdo de custodia, cuidado y visitas sobre los animales de compañía. La petición de divorcio del matrimonio civil, la disolución de la unión marital de hecho y la cesación de los efectos civiles del matrimonio religioso ante notaría incluirán un acuerdo suscrito por los cónyuges o compañeros permanentes, en el que se informe si hay animales de compañía dentro de la unión o sociedad conyugal y la forma en la que las partes asumirán y garantizarán la protección de aquellos, especificando la cuantía de los gastos y el modo de su cumplimiento, la custodia, el cuidado, el régimen de visitas y los demás aspectos que se estimen necesarios para mantener los vínculos afectivos con los animales y garantizar su bienestar integral.

ARTÍCULO 10. Incumplimiento de las medidas. El incumplimiento reiterado e injustificado de las medidas señaladas por el juez o pactadas de común acuerdo, respecto de la custodia, el cuidado, la manutención y las visitas a los animales, podrá causar la suspensión o pérdida definitiva de la custodia, la tenencia y el cuidado personal del animal de compañía de la parte que haya incumplido, además de la obligación de satisfacer las cuotas adeudadas para el animal hasta la fecha de la pérdida. Esta medida será tramitada y resuelta por el juez competente mediante trámite incidental, garantizando el debido proceso y priorizando en todo momento el bienestar integral del animal de compañía.

Cualquier cónyuge o compañero permanente puede renunciar a la propiedad, posesión y custodia del animal en favor de la otra. Quién lo haga, deberá satisfacer las obligaciones adeudadas hasta la fecha de la renuncia

ARTÍCULO 11. Vigencias y derogatorias. La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que les sean contrarias.

De la honorable Representante,


ALEJANDRA GABRIELA ABASOLO GÓMEZ
Representante a la Cámara por Nariño
Partido Alianza Verde

CONTENIDO	
Gaceta número 1062 - Miércoles, 19 de agosto de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de Ley número 023 de 2026 Cámara, por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de conductas punibles en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos.....	1
Informe de ponencia positiva segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley número 001 de 2025 Cámara, por la cual se reconoce y protege el vínculo afectivo de los animales de compañía dentro del núcleo familiar, se garantiza su bienestar en los procesos de separación y divorcio, y se dictan otras disposiciones. Ley Simona.	10