



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 - Nº 1147

Bogotá, D. C., jueves, 27 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 34 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.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 219 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se establece el incidente de reparación integral de perjuicios por violencias de género y violencias en contexto familiar de los procesos de divorcio, los de declaración de unión marital de hecho y cesación de efectos civiles de matrimonio católico, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., agosto de 2026

Señor

NICOLÁS ANTONIO BARGUIL CUBILLOS

Presidente

Cámara de Representantes

Asunto. Radicación del Proyecto de Ley número 219 de 2026 Cámara, *por medio del cual se establece el incidente de reparación integral de perjuicios por violencias de género y violencias en contexto familiar de los procesos de divorcio, los de declaración de unión marital de hecho y cesación de efectos civiles de matrimonio católico, y se dictan otras disposiciones.*

De manera respetuosa, y en consideración de los artículos 139 y subsiguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 219 de 2026 Cámara, *por medio del cual se establece el incidente de reparación integral de perjuicios por violencias de género y violencias en contexto familiar de los procesos de divorcio, los de declaración de unión marital de hecho y cesación de efectos civiles de matrimonio católico, y se dictan otras disposiciones*, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos contemplados en el artículo 140 de la presente ley.

Cordialmente,

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara por Bogotá

DEL CY ESPERANZA ISAZA
Representante a la Cámara por Tolima

PROYECTO DE LEY NÚMERO 219 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se establece el incidente de reparación integral de perjuicios por violencias de género y violencias en contexto familiar de los procesos de divorcio, los de declaración de unión marital de hecho y cesación de efectos civiles de matrimonio católico, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

ARTÍCULO 1º. OBJETO. El objeto de la presente ley es garantizar de manera efectiva y oportuna el principio de reparación integral de perjuicios por violencias basadas en género y violencias en contexto familiar mediante la regulación del incidente de reparación integral de perjuicios en los procesos de divorcio, los de declaración de unión marital de hecho y cesación de efectos civiles de matrimonio católico.

ARTÍCULO 2º. ALCANCE. Los principios y disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables para los procesos de divorcio, los de declaración de unión marital de hecho y cesación de efectos civiles de matrimonio católico reglamentados

en el Código General del Proceso o la norma que la derogue, modifique o sustituya.

ARTÍCULO 3°. PRINCIPIO DE REPARACIÓN INTEGRAL DE PERJUICIOS POR VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO Y OTRAS VIOLENCIAS EN EL CONTEXTO FAMILIAR. La reparación integral implica la obligación de restablecer los derechos vulnerados de las víctimas de violencias basadas en género y de violencias en el contexto familiar, incluyendo los daños de carácter material, moral y a la vida de relación. Esta debe ser adecuada, diferenciada y efectiva, considerando las condiciones particulares de cada víctima, y procurando su restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición. Su finalidad es dignificar a la persona afectada, contribuir a la superación de las consecuencias de la violencia sufrida y garantizar su derecho a una vida libre de violencias, sin que ello implique retornar a situaciones de vulnerabilidad previas al hecho dañoso.

ARTÍCULO 4°. DERECHOS EN EL INCIDENTE DE REPARACIÓN INTEGRAL. Se tendrán como derechos de las personas involucradas en el incidente de reparación integral de perjuicios por violencias basadas en género en procesos de divorcio, los de declaración de unión marital de hecho y cesación de efectos civiles del matrimonio católico, sin perjuicio de los establecidos en la Constitución Política, en las Convenciones suscritas y ratificadas por Colombia y en leyes especiales los siguientes:

- a) **Derecho al debido proceso.** Las partes contarán con todas las garantías procesales necesarias para asegurar la protección de sus derechos, la igualdad de condiciones en la actuación judicial y la materialización efectiva de la justicia.
- b) **Derecho de no revictimización.** La persona víctima de las violencias basadas en género tiene el derecho a que, en ninguna etapa del incidente, con la actuación del juez, terceros o las partes, se reproduzcan acciones, declaraciones o prácticas que profundicen el daño sufrido o que generen nuevos perjuicios adicionales al de la violencia basada en género.
- c) **Derecho a no ser confrontada con la persona agresora.** La persona víctima de las violencias basadas en género tiene el derecho a decidir voluntariamente si desea o no confrontarse con la persona agresora en el marco del incidente de reparación integral de perjuicios por violencias basadas en género. El juez deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar este derecho y prevenir escenarios de intimidación, coerción o afectación emocional.

ARTÍCULO 5°. ENFOQUES DIFERENCIALES. Las autoridades judiciales que apliquen las disposiciones de la presente ley deberán interpre-

tarla y aplicarla desde una perspectiva de género, incorporando también los enfoques diferenciales, interseccional y de orientaciones sexuales. La interpretación y aplicación de las normas deberá reconocer y atender las múltiples formas de discriminación y desigualdad que afectan a las personas en razón de su género, identidad u orientación sexual, así como por factores étnicos, etarios, territoriales, socioeconómicos, de discapacidad u otros que generen condiciones de vulnerabilidad.

CAPÍTULO II

Del trámite de incidente de reparación integral de perjuicios por violencias basadas en género dentro de los procesos de divorcio, los de declaración de unión marital de hecho y cesación de efectos civiles de matrimonio católico

ARTÍCULO 6°. Adiciónese al numeral 1 del artículo 22 de la Ley 1564 de 2012 lo siguiente:

1. *De los procesos contenciosos de nulidad, divorcio de matrimonio civil, cesación de efectos civiles del matrimonio religioso y separación de cuerpos y de bienes y del incidente de reparación integral de perjuicios por violencias basadas en género y otras violencias en el contexto familiar en estos procesos.*

ARTÍCULO 7°. Adiciónese un numeral al artículo 373 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

7. *Quien haya probado violencias basadas en género en el proceso de divorcio, en la declaración de la unión marital de hecho o cesación de efectos civiles de matrimonio católico, tendrá 30 días a partir de la ejecutoria de la sentencia, para solicitar la apertura del incidente de reparación integral de perjuicios por violencias basadas en género u otras violencias en el contexto familiar.*

ARTÍCULO 8°. Adiciónese un numeral al artículo 389 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

7. *La orden de apertura del incidente de reparación integral de perjuicios por violencias basadas en género y otras violencias en el contexto familiar dentro de los procesos de divorcio, los de declaración de unión marital de hecho y cesación de efectos civiles de matrimonio católico, si fuere el caso.*

ARTÍCULO 9°. REGLAS APLICABLES AL INCIDENTE DE REPARACIÓN INTEGRAL DE PERJUICIOS POR VIOLENCIAS BASADAS EN GÉNERO Y OTRAS VIOLENCIAS EN EL CONTEXTO FAMILIAR. Para el incidente de reparación integral de perjuicios violencias basadas en género dentro de los procesos de divorcio, los de declaración de unión marital de hecho y cesación de efectos civiles de matrimonio católico, se aplicará las siguientes reglas:

1. La solicitud de apertura del incidente deberá contener las pretensiones, los hechos en que

se fundan, y las pruebas que se pretenden hacer valer.

2. De la solicitud de apertura del incidente, el Juez correrá traslado a la parte incidentada por el término de cinco (5) días.
3. Vencido el traslado, en los tres (3) días siguientes el Juez, mediante auto, fijará fecha para la audiencia de pruebas y sentencia. El Juez establecerá una fecha que no supere los treinta (30) días calendario contados a partir de la finalización del término de traslado.
4. En la audiencia referida, se practicarán todas las pruebas, se escucharán los alegatos de conclusión y se dictará sentencia. El Juez no podrá decretar aplazamiento de la audiencia.
5. La sentencia que determina el monto de los perjuicios y las medidas que garantizarán la no repetición, es susceptible del recurso de apelación en el efecto suspensivo.

PARÁGRAFO 1º. Contra las resoluciones dictadas dentro del procedimiento de incidente de reparación integral de perjuicios únicamente procederá el recurso de reposición.

PARÁGRAFO 2º. En los aspectos no regulados se aplicarán de manera supletoria la normatividad del Código General del Proceso o la norma que lo derogue, modifique o sustituya.

ARTÍCULO 10. Adiciónese al artículo 598 de la Ley 1564 de 2012 lo siguiente:

ARTÍCULO 598. MEDIDAS CAUTELARES EN PROCESOS DE FAMILIA. *En los procesos de nulidad de matrimonio, divorcio, cesación de efectos civiles de matrimonio religioso, separación de cuerpos y de bienes, liquidación de sociedades conyugales, disolución, liquidación de sociedades patrimoniales entre compañeros permanentes y el incidente de reparación integral de perjuicios por violencias basadas en género y por otras violencias en el contexto familiar, se aplicarán las siguientes reglas:*

1. *Cualquiera de las partes podrá pedir embargo y secuestro de los bienes que puedan ser objeto de gananciales y que estuvieran en cabeza de la otra. Cuando se trate del incidente de reparación integral de perjuicios por violencias basadas en género y por otras violencias en el contexto familiar, también podrán pedir embargo y secuestro de los bienes muebles e inmuebles propios, con independencia de si son objeto o no de gananciales.*
2. *El embargo y secuestro practicados en estos procesos no impedirán perfeccionar los que se decreten sobre los mismos bienes en trámite de ejecución, antes de quedar en firme la sentencia favorable al demandante que en aquellos se dicte; con tal objeto, recibida la comunicación del nuevo embargo, simultáneamente con su inscripción, el registrador cancelará el*

anterior e informará de inmediato y por escrito al juez que adelanta el proceso de familia, quien, en caso de haberse practicado el secuestro, remitirá al juzgado donde se sigue el ejecutivo copia de la diligencia a fin de que tenga efecto en este, y oficiará al secuestre para darle cuenta de lo sucedido. El remanente no embargado en otras ejecuciones y los bienes que en estas se desembarguen, se considerarán embargados para los fines del asunto familiar.

Ejecutoriada la sentencia que se dicte en los procesos nulidad, divorcio, cesación de los efectos civiles del matrimonio religioso, separación de cuerpos y de bienes, cesará la prelación, por lo que el juez lo comunicará de inmediato al registrador, para que se abstenga de inscribir nuevos embargos, salvo el hipotecario.

3. *Las anteriores medidas se mantendrán hasta la ejecutoria de la sentencia; pero si a consecuencia de esta fuere necesario liquidar la sociedad conyugal o patrimonial, continuarán vigentes en el proceso de liquidación.*

Si dentro de los dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia que disuelva la sociedad conyugal o patrimonial, no se hubiere promovido la liquidación de esta, se levantarán aun de oficio las medidas cautelares.

4. *Cualquiera de los cónyuges o compañeros permanentes podrá promover incidente con el propósito de que se levanten las medidas que afecten sus bienes propios.*
5. *Si el juez lo considera conveniente, también podrá adoptar, según el caso, las siguientes medidas:*
 - a) *Autorizar la residencia separada de los cónyuges, y si estos fueren menores, disponer el depósito en casa de sus padres o de sus parientes más próximos o en la de un tercero.*
 - b) *Dejar a los hijos al cuidado de uno de los cónyuges o de ambos, o de un tercero.*
 - c) *Señalar la cantidad con que cada cónyuge deba contribuir, según su capacidad económica, para gastos de habitación y sostenimiento del otro cónyuge y de los hijos comunes, y la educación de estos.*
 - d) *Decretar, en caso de que la mujer esté embarazada, las medidas previstas por la ley para evitar suposición de parto.*
 - e) *Decretar, a petición de parte, el embargo y secuestro de los bienes sociales y los propios, con el fin de garantizar el pago de alimentos a que el cónyuge y los hijos tuvieran derecho, si fuere el caso.*
 - f) *A criterio del juez cualquier otra medida necesaria para evitar que se produzcan nuevos actos de violencia intrafamiliar o para hacer cesar sus efectos y, en general, en los asuntos de familia, podrá actuar de oficio*

en la adopción de las medidas personales de protección que requiera la pareja, el niño, niña o adolescente, el discapacitado mental y la persona de la tercera edad; para tal fin, podrá decretar y practicar las pruebas que estime pertinentes, incluyendo las declaraciones del niño, niña o adolescente.

6. En el proceso de alimentos se decretará la medida cautelar prevista en el literal c) del numeral 5 y se dará aviso a las autoridades de emigración para que el demandado no pueda ausentarse del país sin prestar garantía suficiente que respalde el cumplimiento de la obligación hasta por dos (2) años.

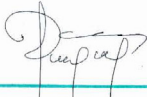
ARTÍCULO 11. PRINCIPIO DE REPARACIÓN INTEGRAL EN PROCESOS DE DIVORCIO POR MUTUO ACUERDO ANTE NOTARIO.

En procesos de divorcio por mutuo acuerdo ante notario, las partes podrán fijar la reparación integral de perjuicios por violencias basadas en género y otras violencias en el contexto familiar.

ARTÍCULO 12. VIGENCIA. La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,


Catherine Juvinao Clavijo
Representante a la Cámara por Bogotá


Delcy Esperanza Isaza
Representante a la Cámara por Tolima

SECRETARÍA GENERAL

El día 13 de Agosto del año 2026

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

No. 219 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HE. CATHERINE JUVINAO CLAVIJO, DELCY ESPERANZA ISAZA


SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

El objeto de la presente ley es garantizar de manera efectiva y oportuna el principio de reparación integral de perjuicios por violencias basadas en género y violencias en contexto familiar mediante la regulación del incidente de reparación integral de perjuicios en los procesos de divorcio, los de declaración de unión marital de hecho y cesación de efectos civiles de matrimonio católico.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO DE LEY

En el Congreso de la República se han presentado múltiples proyectos de ley que abordan la problemática de violencias en contexto familiar, principalmente bajo el enfoque de violencia intrafamiliar, y la reparación por daños a personas naturales. Ahora bien, el tema concreto de reparación integral frente a violencia intrafamiliar ha sido abordado en, al menos, tres proyectos de ley: el Proyecto de Ley número 025 de 2021 Cámara, mediante el cual “se

crea el proceso monitorio penal como un mecanismo preferente para la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar”. Este proyecto de ley fue presentado por: honorable Senador Berner León Zambrano Erazo, honorable Senador Carlos Abraham Jiménez, honorable Senador John Harold Suárez Vargas, honorable Senador José Ritter López Peña, honorable Representante Norma Hurtado Sánchez, honorable Representante Teresa de Jesús Enríquez Rosero, honorable Representante Jezmi Lizeth Barraza Arraut, honorable Representante Mónica María Raigoza Morales, honorable Representante Karen Violette Cure Corcione, honorable Representante Mónica Liliana Valencia Montaña, honorable Representante Harry Giovanni González García, honorable Representante Óscar Tulio Lizcano González, honorable Representante José Luis Correa López, honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta, honorable Representante Margarita María Restrepo Arango, honorable Representante Jairo Giovany Cristancho Tarache, honorable Representante Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, honorable Representante Milton Hugo Angulo Viveros. Mediante dicho proyecto se buscó adicionar un artículo nuevo al Código de Procedimiento Penal con el fin de agilizar el proceso de atención y reparación a las víctimas de violencia intrafamiliar por medio de un mecanismo preferente. Sin embargo, fue archivado según lo dispuesto en el artículo 162 de la Constitución Política y el artículo 190 Ley 5ª de 1992.

En el año 2020, en el Senado se presentó el Proyecto de Ley número 104 de 2020, por medio del cual se regula la indemnización de los daños a la persona en los procesos de responsabilidad, de autoría del Senador Iván Leonidas Name. Mediante esta iniciativa se buscó implementar un sistema de reparación integral para las afectaciones patrimoniales y extrapatrimoniales sufridas por personas naturales mediante el acceso a medidas de indemnización, compensación, rehabilitación, satisfacción, restitución y a las garantías de no repetición. Si bien, esta iniciativa abordó la temática de reparación integral por daños y perjuicios generados a las personas naturales, no contaba con un enfoque de género ni medidas particulares frente a las dinámicas de violencias en el contexto familiar.

Adicionalmente, para la Legislatura 2023-2024 se radicó el Proyecto de Ley número 316 de 2023 Cámara, 64 de 2023 Senado, de autoría del Senador David Andrés Luna Sánchez y la Representante a la Cámara Katherine Miranda Peña. Este PL tiene como objeto “incorporar a la legislación civil una causal que permita el divorcio por la sola manifestación de la voluntad de cualquiera de los cónyuges”. En su articulado se hace referencia a la reparación integral en procesos de divorcio y su alcance concreto en el marco de este divorcio unilateral.

Finalmente, esta iniciativamente retoma integralmente el Proyecto de Ley número 408 de 2024 Cámara, de la misma forma:

- El Proyecto de Ley número 408 de 2024 Cámara, fue radicado el 29 de octubre de 2024, siendo sus autores las honorable Senadora Angélica Lisbeth Lozano Correa, honorable Senador Edwing Fabián Díaz Plata, honorable Representante Carolina Giraldo Botero, honorable Representante Catherine Juvinao Clavijo, honorable Representante Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, honorable Representante William Ferney Aljure Martínez, honorable Representante Luvi Katherine Miranda Peña, honorable Representante Daniel Carvalho Mejía, honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras, honorable Representante Flora Perdomo Andrade, honorable Representante Mary Anne Andrea Perdomo.
- El proyecto de ley fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1849 de 2024 y fue posteriormente recibido en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.
- El 12 de noviembre de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes me designó como ponente única.
- El 2 de abril de 2025, la Comisión Primera Constitucional Permanente aprobó en primer debate el proyecto de ley, según consta en Acta número 39 de sesión del 2 de abril de 2025. Modificándose los artículos 3°, 4°, 5°, 9° y acogiéndose un artículo nuevo. Propuestos por los representantes: Piedad Correal, Catherine Juvinao y Carlos Felipe Quintero.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA
1. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DEL PROYECTO DE LEY:

A. Constitución Política de 1991:

El artículo 42 de la Constitución Política establece:

“La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.

Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier

forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley”.

Sobre esta disposición, en la Sentencia T-292 de 2012, Corte Constitucional estableció que:

“La familia es una institución sociológica derivada de la naturaleza del ser humano, “toda la comunidad se beneficia de sus virtudes así como se perjudica por los conflictos que surjan de la misma”. Entre sus fines esenciales se destacan la vida en común, la ayuda mutua, la procreación, el sostenimiento y la educación de los hijos. En consecuencia, tanto el Estado como la sociedad deben propender a su bienestar y velar por su integridad, supervivencia y conservación. Lineamientos que permearon su reconocimiento político y jurídico en la Constitución de 1991. El constituyente reguló la institución familiar como derecho y núcleo esencial de la sociedad en el artículo 42 Superior.

Ahora, si bien a la familia se le debe brindar protección en igualdad de condiciones, indistintamente de los miembros que la conformen, lo cierto es que cuando está integrada por niños, niñas o adolescentes su protección debe ser reforzada. Se resalta que para este sector poblacional el derecho a tener una familia, en virtud del artículo 44 Superior, es de carácter fundamental, pues se erige como la cuna de formación del ser humano, donde se le debe proporcionar la asistencia, protección, cuidado y preparación necesarios para forjarse como seres integrales aptos para desenvolverse en sociedad”.

B. Bloque de constitucionalidad:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos:

El artículo 8° establece que: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley”.

- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará”:

En el artículo 7° se establecen las obligaciones de los Estados, y uno de ellos es el g) que dispone: *“establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces”.*

En el artículo 8° se establece que los Estados Parte deben adoptar, fomentar y apoyar “programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda”.

- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer:

El artículo 4° dispone que los Estados deben condenar la violencia contra la mujer y no invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla. Los Estados deben aplicar por todos los medios apropiados y sin demora una política encaminada a eliminar la violencia contra la mujer. Por ello, deben: *“d) Establecer, en la legislación nacional, sanciones penales, civiles, laborales y administrativas, para castigar y reparar los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia; debe darse a éstas acceso a los mecanismos de la justicia y, con arreglo a lo dispuesto en la legislación nacional, a un resarcimiento justo y eficaz por el daño que hayan padecido; los Estados deben además informar a las mujeres de sus derechos a pedir reparación por medio de esos mecanismos”*.

C. Normatividad relevante:

- Código Civil:

El artículo 1494 que establece las fuentes de las obligaciones las siguientes: *“Las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones; ya de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos; ya a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos; ya por disposición de la ley, como entre los padres y los hijos de familia”*.

El artículo 2341 del Código Civil dispone que: *“El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido”*.

- Ley 1257 de 2008:

El artículo 6° establece como el principio de integralidad que señala: *“La atención a las mujeres víctimas de violencia comprenderá información, prevención, orientación, protección, sanción, reparación y estabilización”*.

Así mismo, el artículo 8° que desarrolla los derechos de las víctimas de violencia establece como derecho el de: *“i) La verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición frente a los hechos constitutivos de violencia”*.

2. LA PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA:

A. La violencia intrafamiliar y las violencias de género ejercidas en las dinámicas de pareja en Colombia: cifras y estadísticas alarmantes.

Según la Organización Mundial de la Salud, Colombia se encuentra entre los cuatro (4) países americanos que reportan las cifras más altas de

violencia intrafamiliar¹, donde las mujeres son afectadas de manera desproporcionada, debido a la estructura patriarcal de la sociedad y de la institución de la familia.

Desde 2010 ha habido un aumento sustancial de denuncias. Los departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca, Santander, Boyacá y Risaralda reportan las cifras más altas². En 2023, el 82,8% de las personas víctimas de violencia física, sexual y psicológica, fueron mujeres. En este periodo, la violencia física fue la más persistente contra las mujeres con 74.480 casos reportados, de los cuales las mujeres víctimas se encuentra en el grupo etario de los 29-59 años (adultez) con 38%, seguido de los 18-28 años (juventud) con 28%³.

Si bien se registra un mayor número de casos en los que la víctima (de los tres tipos de violencia mencionados anteriormente) no convive con el victimario (en el 31,9% de los casos convive y en el 60,19% de los casos no convive), los victimarios suelen ser la pareja, la expareja o algún familiar (28,27%, 17,55% y 16,76% respectivamente)⁴.

Estas cifras demuestran que las VBG son recurrentes en los núcleos familiares, aun cuando no hay una situación de convivencia permanente. Adicionalmente, en 2023 la gran mayoría de los casos (68,23%) ocurrieron al interior de la vivienda⁵, lo que corrobora que las VBG son amplificadas en los entornos familiares.

Asimismo, durante la pandemia hubo una exacerbación de las VBG debido a la situación de confinamiento. La Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá reportó un riesgo acentuado de feminicidio entre las mujeres víctimas de VBG ejercidas por su pareja o expareja, superando la cifra de 1000 mujeres en situación de riesgo para el año 2020⁶.

Cuando se analiza las cifras relacionadas con feminicidios, se evidencia que a nivel nacional cada semana 14 mujeres están siendo asesinadas por el hecho de ser mujeres, eso quiere decir que cada día

¹ The Global Health Observatory. “Intimate partner violence prevalence”.

<https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/intimate-partner-violence-lifetime>

² Restrepo-Betancur, Luis Fernando. (2023). Violencia intrafamiliar en Colombia en los últimos doce años. El Ágora U.S.B., 23(1), 154-165. Epub October 08, 2023. <https://doi.org/10.21500/16578031.6040>

³ Ministerio de Salud. Observatorio Nacional de Violencias de Género. <https://www.sispro.gov.co/observatorios/onviolenciasgenero/Paginas/home.aspx> Fecha de acceso: 09/07/2024

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Corporación Sisma Mujer. (2020). Boletín Especial número 23. https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/08/27-11-2020-Derechos-de-las-Mujeres-y-COVID-19_-Sisma-Mujer.pdf

ocurren 2 feminicidios en el país. Según datos del Observatorio Colombiano de Feminicidios, a junio de 2024 se han registrado 345 feminicidios, lo que representa 25 casos más que en el mismo periodo del año anterior, cuando se reportaron 264 casos, esto representa un aumento del 31% en los feminicidios para este año.⁷

Es importante reconocer que se registran altas cifras de víctimas de violencias basadas en género entre las poblaciones indígenas, afrodescendientes y migrantes venezolanas (3.385, 3.083 y 6.784 respectivamente para el año 2023)⁸, de ahí la importancia de reconocer el enfoque interseccional en la aplicación de la ley.

De acuerdo con el informe mensual de Medicina Legal, en lo corrido de enero a abril de 2024 se han registrado 20.638 casos de violencia intrafamiliar, de los cuales 15.766 casos han sido víctimas mujeres (Ver Tabla 1). Esto muestra que la violencia intrafamiliar en contra de las mujeres ha aumentado en 685 casos más con respecto al año 2023, y es la violencia de pareja la que más víctimas mujeres registra con 11.505 casos para 2024.

Tabla 1. Violencia Intrafamiliar según contexto y sexo. Colombia, comparativo, años 2025* y 2026* (enero - abril):

Cuadro 2.7
Comparativo en cifras de violencia intrafamiliar por año del hecho y sexo de la víctima, según contexto de violencia
Colombia
Enero - abril 2025* y 2026*

Contexto de violencia	Año 2025*			Año 2026*		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total*
Violencia contra niños, niñas y adolescentes	1.183	1.174	2.357	1.079	1.183	2.262
Violencia contra el adulto mayor	388	507	895	414	530	944
Violencia de pareja	1.727	10.303	12.030	1.803	10.308	12.111
Violencia entre otros familiares	1.277	2.116	3.393	1.193	2.050	3.243
Total	4.575	14.100	18.675	4.489	14.071	18.560

Fuente: Medicina Legal, 2026.⁹

B. Correlación entre la vulnerabilidad a las Violencias de género y la dependencia económica

Diversos estudios (Sanders, Cynthia K; Seema Vyas, *et. al.*; Michau, Lori, *et al.*)¹⁰ evidencian que

⁷ Observatorio Colombiano de Feminicidios - Junio 2024. <https://www.observatoriofeminicidioscolombia.org/reportes>

⁸ *Ibid.*

⁹ Medicina Legal (2026). Boletín estadístico mensual. Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia - Abril 2026

¹⁰ Sanders, C. K. (2015). Economic Abuse in the Lives of Women Abused by an Intimate Partner: A Qualitative Study. *Violence Against Women*, 21(1), 3-29. <https://doi.org/10.1177/1077801214564167>; Seema Vyas, *et. al.* (2015). “Exploring the association between women’s access to economic resources and intimate partner violence in Dar es Salaam and Mbeya, Tanzania”. *Social Science & Medicine*, Volume 146, Pages 307-315, ISSN 0277-9536, <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2015.10.016>; Michau, Lori, *et al.* (2015). Prevention of violence aga-

existe una correlación entre la ausencia de autonomía económica y la vulnerabilidad de las mujeres a las VBG en los entornos familiares. La dependencia económica de las mujeres a sus victimarios limita sus posibilidades de garantizar su supervivencia y la de sus hijas e hijos (pagar un arriendo, comprar comida, etc.), por lo que muchas veces no pueden romper con el vínculo familiar violento.

Así, en su informe para la región de Latinoamérica y el Caribe, la CEPAL ha reiterado que “la autonomía económica de las mujeres [genera] las condiciones materiales necesarias para que sea posible superar las situaciones de violencia”¹¹. Por lo tanto, una reparación integral, que incluya la reparación económica de las víctimas, resulta esencial para que las mujeres puedan superar las condiciones materiales estructurales que las hacen vulnerables a las VBG y que les impiden romper con las estructuras familiares violentas.

En especial, teniendo en cuenta las marcadas brechas de género en la distribución de la riqueza, el acceso al empleo remunerado, la autonomía económica y la distribución del trabajo de cuidado no remunerado, donde, según el II Informe de ONU Mujeres “Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia” (2022):

- Existe una brecha de género de 6,7 puntos porcentuales (pp) en la tasa de desempleo (10,4% hombres; 17.1% mujeres).
- Entre la población por fuera de la fuerza laboral que se dedica exclusivamente a los oficios del hogar el 72,8% son mujeres mientras que el 24,5% son hombres.
- Las mujeres que participan en la fuerza laboral se encuentran principalmente en las labores más precarizadas y peor remuneradas como el trabajo doméstico (donde el 6,3% son mujeres y el 0,3% hombres).
- Se evidencia una creciente brecha de género en el total de personas graduadas de las carreras mejor remuneradas, en especial, de las ingenierías.
- A pesar de que según el DANE hubo una reducción importante de la brecha salarial de género entre 2013 y 2020, persiste una brecha de 5,8pp.
- Persiste la brecha de género en el trabajo de cuidado no remunerado, lo que obliga a las mujeres a trabajar más horas: “la carga de trabajo diaria de las mujeres fue casi

inst women and girls: lessons from practice”. *The Lancet*, Volume 385, Issue 9978, Pages 1672-1684, ISSN 0140-6736, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(14\)61797-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(14)61797-9).

¹¹ Alméras, Diane y Calderón, Coral. (2012). “Si no se cuenta, no cuenta”. CEPAL y Naciones Unidas. Santiago de Chile.

tres horas mayor que la de los hombres (13 horas y 31 minutos frente a 10 horas y 41 minutos)”. La inequitativa distribución en el trabajo de cuidado no remunerado limita las posibilidades de las mujeres para su vinculación al mercado laboral y para su desarrollo profesional¹².

En este orden de ideas, el acceso a la reparación integral puede funcionar como un soporte económico que permita que las mujeres puedan sobrevivir por fuera del núcleo familiar violento e iniciar su proceso de autonomía económica.

Finalmente, las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar reportan cifras elevadas de trauma, enfermedades y condiciones psicológicas asociadas a la violencia que experimentaron¹³, por lo que su reparación integral (y en especial económica) resulta esencial para que puedan cubrir los gastos asociados a tratamientos médicos y psicológicos.

C. Las insuficiencias normativas frente a las violencias de género y violencias en el contexto familiar:

Es imperativo recordar que la familia, como núcleo fundamental de la sociedad, es el escenario natural para el desarrollo de la personalidad de sus miembros; es allí donde cada uno de ellos tendrá una primera posibilidad de ejercicio de las libertades individuales. Por eso cualquier conducta violenta o abusiva reviste la mayor gravedad si ocurre en la familia, pues comporta no solo la violación de los derechos y libertades de un pariente, sino que este se verá obligado a soportar la convivencia con el agresor, lo que comporta un recuerdo permanente de la agresión, así como la exposición a eventuales agresiones.

Este proyecto de ley busca cobijar y responder a una problemática social con impactos múltiples y gravosos: las violencias de género y otras violencias en el contexto familiar. Es decir, no se limita al concepto de violencia intrafamiliar del artículo 229¹⁴ del código penal o al abordado por la ley 294 de 1996, sino que trae a colación la violencia en el contexto familiar reconocida por la Ley 2126 de 2021. En esta ley se fijan herramientas para las Comisarias de Familia para “prevenir, proteger, restablecer, reparar y garantizar los derechos de

quienes están en riesgo o sean víctimas de violencia por razones de género en el contexto familiar o víctimas de otras violencias en el contexto familiar”.

La violencia en el contexto familiar es toda acción u omisión que causa un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, patrimonial o económico; en razón a una amenaza, ofensa o cualquier otra forma de agresión que se comete por uno o más miembros de la familia, contra uno o más integrantes de la misma, aunque no convivan bajo el mismo techo. Esta concepción más amplia busca reconocer que las violencias en la familia se pueden dar incluso si no se convive habitualmente y va más allá de la familia nuclear e integra a todas las personas que tienen un vínculo familiar.

Este cambio conceptual no es un tema menor e importa por, al menos, dos razones: primero, el concepto de violencia intrafamiliar se puede quedar corto para reflejar la magnitud de este fenómeno; y es con base en esta definición limitada que se despliega la respuesta estatal penal y el incidente de reparación integral. Segundo, es más acorde con el enfoque contemporáneo de las violencias de género y familiares, puesto que las mismas no son un tema privado o “de casa”, sino que son dinámicas inadmisibles que corresponden con un tema de interés general¹⁵ y, por ello, el Estado debe intervenir y garantizar unas acciones de atención, investigación, judicialización y reparación.

En concreto, este proyecto de ley apoya este enfoque respecto a las violencias de género y otras violencias en el contexto familiar, puesto que parte de la premisa de que estas violencias son un asunto público y requieren de respuestas estatales de diferente naturaleza. Entre estas, una legislación para fijar medidas de reparación e indemnización en favor de las víctimas.

Aunque Colombia ha avanzado en la expedición de normas sobre violencias de género y políticas públicas enfocadas en abordarlas; también es cierto que algunas de las medidas que debe garantizar el Estado colombiano -de las obligaciones de prevención, atención, investigación, judicialización y reparación de las violencias- no cuentan con un sustento normativo y desarrollo claro y eficaz en el sistema jurídico colombiano. Para ser más precisa, las medidas de reparación integral por la ocurrencia de violencias de género y otras violencias en la familia tienen una única respuesta: el incidente de reparación integral después de surtido un tortuoso proceso penal. En otros escenarios, como el derecho civil, administrativo o de familia no existe una herramienta procesal indemnizatoria. Es decir, existe un grave vacío normativo en el derecho de

¹² UN Women Colombia. (2022). “MUJERES Y HOM-BRES: BRECHAS DE GÉNERO EN COLOMBIA”. Segunda Edición. ISBN/ISSN 978-628-95368-0-5.

¹³ World Health Organization. (2013). Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence.

¹⁴ “Artículo 229. Violencia intrafamiliar. El que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años. (...)”.

¹⁵ La Corte Constitucional ha reconocido, al analizar casos de escrache digital, que los asuntos de género y violencia sexual contra las mujeres son de interés público. Es por ello, que los discursos relativos a este tema son especialmente protegidos. (Sentencia T-241 de 2023).

familia -primero en responder a las dinámicas familiares-. Este vacío ha sido reconocido tanto por la Corte Constitucional, como por la Corte Suprema de Justicia. Por ejemplo, en la Sentencia STC-4283 de 2022 se indicó:

“Del análisis jurisprudencial en comentario, resulta dable concluir que tratándose de actos de violencia doméstica ocurridos dentro de los vínculos matrimoniales o de hecho, “(i) las víctimas (...) tienen derecho a una reparación integral; (ii) no existen mecanismos procesales para reclamar esa reparación al interior de los juicios [declarativos] (...), lo que se traduce en un inaceptable déficit de protección para esas víctimas; y (iii) ese déficit debe superarse habilitando un trámite incidental de reparación”. (...)”.

En los siguientes apartados se explica de forma más detallada el alcance y las falencias de las figuras jurídicas actuales, que demuestran la necesidad de contar con una herramienta jurídica procesal clara para lograr la reparación de las violencias de género y otras en el contexto familiar, como la que se propone en esta iniciativa.

D. Las violencias de género y otras formas de violencias en el contexto familiar. El incidente de reparación integral de perjuicios en los procesos penales por el delito de violencia intrafamiliar:

El Código Penal establece un capítulo sobre delitos contra la familia, donde se consagran dos:

- Violencia Intrafamiliar, establecido en el artículo 229.
- Ejercicio Arbitrario de la Custodia de Hijo Menor de Edad, establecido en el artículo 230^a.

Igualmente, consagra una serie de agravantes cuando el sujeto pasivo la conducta punible es miembro de su misma familia:

- Homicidio Agravado si se comete en los descendientes, artículo 103.
- Femicidio el cual se encuentra en el artículo 104^a, donde pueden ocurrir dos circunstancias:
 - 1) Se aplica también si existía relación familiar o de convivencia con la víctima, y si antecedió violencia física, sexual, psicológica o patrimonial que antecedió el crimen contra ella.
 - 2) Si existen antecedentes o indicios de cualquier tipo de violencia o amenaza en el ámbito doméstico o familiar, con independencia de que no se haya denunciado.
- Secuestro Agravado si se comete en menor de edad y si se ejecuta respecto de pariente hasta cuarto grado de consanguinidad, cuarto de afinidad o primero civil, sobre cónyuge o compañera o compañero permanente o contra cualquier persona que de manera

permanente se hallare integrada a la unidad doméstica, establecido en el artículo 168.

- Tortura. Agravada si se ejecuta contra menor de edad, establecida en el artículo 178.
- Trata de Personas. Agravado si la víctima es menor de edad, y si el responsable es pariente de la víctima hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, establecida en el artículo 188A.
- Tráfico de niñas, niños y adolescentes. Agravado si la víctima es menor de edad, y si el responsable es pariente de la víctima hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, establecida en el artículo 188C.
- Uso de menores de edad en la comisión de delitos. Agravado si la víctima es menor de edad, y si el responsable es pariente de la víctima hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, establecida en el artículo 188D.
- Acceso Carnal Violento, Agravado si la víctima es menor de edad, y si el responsable es pariente de la víctima hasta el cuarto grado de consanguinidad, cuarto de afinidad y primero civil, establecida en el artículo 205.
- Acto Sexual Violento. Agravado si la víctima es menor de edad, y si el responsable es pariente de la víctima hasta el cuarto grado de consanguinidad, cuarto de afinidad y primero civil, establecida en el artículo 206.
- Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir. Agravada si la víctima es menor de edad, y si el responsable es pariente de la víctima hasta el cuarto grado de consanguinidad, cuarto de afinidad y primero civil, establecida en el artículo 207.
- Acceso carnal abusivo con menor de catorce años. Agravada si la víctima es menor de edad, y si el responsable es pariente de la víctima hasta el cuarto grado de consanguinidad, cuarto de afinidad y primero civil, establecida en el artículo 208.
- Inducción a la prostitución. Agravado si la víctima es pariente hasta cuarto grado de consanguinidad, cuarto de afinidad o primero civil, establecido artículo 213.
- Proxenetismo con menor de edad. Agravado si la víctima es pariente hasta cuarto grado de consanguinidad, cuarto de afinidad o primero civil, establecido artículo 213A.
- Constreñimiento a la prostitución. Agravado si la víctima es pariente hasta cuarto grado de consanguinidad, cuarto de afinidad o primero civil, establecido artículo 214.

- Estímulo a la prostitución de menores. Agravado si el responsable hace parte de la familia.

Así pues, la respuesta jurídica mayormente conocida para la violencia familiar es el derecho penal. Según el artículo 229 del Código Penal, el delito de violencia intrafamiliar se configura cuando: “El que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años”.

Una vez se surte el proceso de investigación y judicialización penal y se resuelva con sentencia condenatoria, puede darse inicio al proceso de incidente de reparación integral de perjuicios. El incidente de reparación integral de perjuicios se encuentra regulado en el Código de Procedimiento Penal, del artículo 102 al 108. En estas disposiciones se aclara que procede con la sentencia condenatoria en firme y por solicitud expresa de la víctima, el fiscal o el Ministerio Público. Posterior a la solicitud del incidente, se surten tres pasos centrales correspondientes a la programación de la audiencia de reparación integral, celebración de las audiencias de incidente de reparación (se dará la palabra a ambas partes, se surte una etapa de conciliación, se presentarán los medios de prueba que quieran hacerse valer y el juez resuelve sobre la práctica de pruebas) y notificación del auto de sentencia.

Si bien, el incidente de reparación integral de perjuicios tiene un procedimiento con mediana claridad en la ley de procedimiento penal, lo cierto es que esta herramienta es insuficiente para lograr la reparación integral de las víctimas de violencias de género u otras formas de violencia en el contexto familiar. Esto es así, no solo por el tiempo de duración del proceso penal, que puede extenderse hasta un año o más, de acuerdo con la diligencia del funcionario judicial¹⁶.

Adicionalmente, durante la investigación, se remitió una petición al Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación solicitando información sobre los resultados de los incidentes de reparación integral en los últimos 3 años. En la respuesta del Consejo Superior de la Judicatura entregaron información de acuerdo a la ley bajo la cual se surtió el incidente, en concreto, los procesos de la Ley 1098 de 2006, Ley 906 de 2004 y Ley 1826 de 2017. En términos generales, los procesos cobijados por la Ley 1098, de niños, niñas y adolescentes, presentan datos positivos respecto a los incidentes de reparación integral resueltos. Sin embargo, respecto a las otras dos leyes, que involucran a adultos, el promedio de los últimos tres años es que ingresaron más solicitudes de incidentes que aquellas que finalizaron con decisión judicial.

Además, la mayoría de los procesos ingresan a los juzgados y quedan en despacho.

La información se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 1. Información general sobre los incidentes de reparación integral 2020-2023

Año/Ley	Ley 1098	Observación	Ley 1826	Observación	Ley 906	Observación
2020	Ingresos ¹⁷ : 2	Los 2 incidentes de NNA fueron resueltos	Ingresos: 38	En el marco de esta ley, se	Ingresos: 134	En el marco de esta ley, se
	Egresos ¹⁸ : 2 Total inventario ¹⁹ : 0	(4)	Egresos: 19 Total inventario: 25	presentaron más ingresos y se mantuvieron más procesos en despacho, que los resueltos	Egresos: 122 Total inventario: 170	presentaron más ingresos y se mantuvieron más procesos en despacho, que los resueltos
2021	Ingresos: 3 Egresos: 2 Total inventario: 1	De los 3 casos recibidos de NNA, se resolvieron 2 y se mantuvo uno en despacho (4)	Ingresos: 94 Egresos: 48 Total inventario: 58	En el marco de esta ley, se presentaron más ingresos que egresos y se mantuvieron más procesos en despacho, que los resueltos	Ingresos: 98 Egresos: 128 Total inventario: 135	Más egresos que ingresos, pero se mantienen en despacho una mayoría de casos
2022	Ingresos: 2 Egresos: 3 Total inventario: 0	Los 2 incidentes de NNA fueron resueltos (4)	Ingresos: 155 Egresos: 104 Total inventario: 121	En el marco de esta ley, se presentaron más ingresos que egresos y se mantuvieron más procesos en despacho, que los resueltos	Ingresos: 73 Egresos: 83 Total inventario: 118	Más egresos que ingresos, pero se mantienen en despacho una mayoría de casos
2023	Ingresos: N.A. Egresos: N.A. Total inventario: N.A.	N.A.	Ingresos: 161 Egresos: 118 Total inventario: 146	Más ingresos que egresos. Y, se mantienen más de 100 procesos en despacho	Ingresos: 65 Egresos: 70 Total inventario: 99	Más egresos, que ingresos. Eso es bueno, pero se mantiene la mayoría en despacho

En ese sentido, aunque el incidente de reparación integral de perjuicios sí tiene un alcance indemnizatorio y el mismo es aplicable en los procesos por violencia intrafamiliar, el mismo es una herramienta subordinada a un proceso con resultados poco efectivos y que sujeta el reparo de un daño a un proceso de naturaleza penal.

Entonces, si bien la víctima podrá acceder a la reparación de los daños, el hecho de que el incidente de reparación integral de perjuicios pueda promoverse solo hasta la ejecutoria de la sentencia condenatoria conduce a un escenario de inmunidad parcial, pues la víctima tendrá que esperar el tiempo para agotar las dos instancias, y la casación, si ella hubiera lugar, para poder obtener una reparación de los daños. Ahora bien, dado que se afirma que la violencia intrafamiliar constituye también un ilícito civil, no resulta admisible condicionar la satisfacción del interés de la víctima al término del proceso penal.

Por consiguiente, el hecho de que la amenaza de daño se concrete en agresiones físicas, o que medie denuncia penal, no es más que una distorsión del sentido y del espíritu de lo establecido por la Constitución Política, concretamente el artículo 42 y el artículo 44, donde se busca que las relaciones familiares se desarrollen en armonía y que los niños vivan en un ambiente propicio para su desarrollo personal, por ende se busca proteger el derecho de una vida libre de violencia.

En pocas palabras, no se debe atar el derecho a la reparación integral por las violencias de género

¹⁶ ¿Cuánto es el máximo que puede durar un proceso penal en Colombia? Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/cuanto-es-lo-maximo-que-puede-durar-un-proceso-penal-en-colombia-777380> <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/cuanto-es-lo-maximo-que-puede-durar-un-proceso-penal-en-colombia-777380>

¹⁷ Ingreso efectivos corresponde a la demanda nueva de justicia.
¹⁸ Auto o decisión que pone fin a la instancia.
¹⁹ Cantidad de procesos que quedan en el despacho a finalizar el periodo.

y otras formas de violencias en el contexto familiar a la activación del sistema penal, esto no solo por las particularidades de este proceso, sino también porque acudir al derecho penal y denunciar es una facultad de las víctimas y no debe ser una obligación para así obtener la reparación por los daños y perjuicios que se generaron.

E. El vacío normativo en el derecho administrativo y de familia para reparar las violencias de género y violencias en el contexto familiar en los procesos de divorcio

- **Las Comisarías de Familia y las violencias de género y otras formas de violencias en el contexto familiar:**

La violencia intrafamiliar se trató por primera vez en la Ley 294 de 1996, donde como lo establece el artículo 1° su objeto fue desarrollar el inciso 5° del artículo 42 de la Constitución Política: *“Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley”*.

En relación con las conductas que pueden configurar violencia intrafamiliar, la ley no ofrece mayores elementos, aunque la evolución de esta normativa puede dar luces acerca de la visión del legislador, donde por la relevancia que tenía y por los derechos afectados se buscó una sanción de tipo penal con el objetivo de proteger a todos los miembros de la familia, prestando especial atención a aquellos que están a aquellos que están en condiciones de indefensión.

Teniendo en cuenta que la violencia intrafamiliar es todo acto de daños ocasionado por los miembros del núcleo familiar que habla el artículo 2° de la Ley 294 de 1996, el legislador excluyó la posibilidad de reclamar la indemnización en la Ley 575 del 2000 porque modificó el literal e) del artículo 5° de la Ley 294 de 1996, donde estableció:

Si la autoridad competente determina que el solicitante o un miembro del núcleo familiar ha sido víctima de violencia, emitirá mediante providencia motivada una medida definitiva de protección, en la cual ordenará al agresor abstenerse de realizar la conducta objeto de la queja, o cualquier otra similar contra la persona ofendida u otro miembro del núcleo familiar. El funcionario podrá imponer, además, según el caso, las siguientes medidas, sin perjuicio de las establecidas en el artículo 18 de la presente ley:*

Si fuere necesario, se ordenará al agresor el pago de los gastos de orientación y asesoría jurídica, médica, psicológica y psíquica que requiera la víctima, así como de los servicios, procedimientos, intervenciones y tratamientos médicos y psicológicos;

En virtud de lo anterior, se puede inferir que el legislador excluyó el reconocimiento del daño generado por las violencias de género y otras violencias en el contexto de familia. Esto trae como consecuencia que el agresor se sustraiga de la

obligación derivada del principio de no causar daños a terceros, en caso que se verifique el hecho violento, a la víctima asumir de su propio patrimonio los gastos en que incurra en la atención médica o incluso que no la reciba, porque puede darse la posibilidad que se trate de formas de violencia veladas o que no requieran de inmediato atención médica, como en la violencia económica o psicológica.

Ahora bien, en la Ley 2126 de 2021 por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las Comisarías de Familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones, aunque reconoce -de forma necesaria- las violencias en el contexto familiar y señala la obligación de reparar en al menos 7 artículos, no se señala de forma alguna cómo se materializa dicha reparación o indemnización para las víctimas de estas violencias.

En ese sentido, desde este enfoque tampoco se encuentra una respuesta concreta para la indemnización de las violencias de género u otras violencias en el contexto familiar.

- **El derecho de familia y las violencias de género y otras formas de violencias en el contexto familiar:**

En el derecho de familia, tal como lo han reconocido la Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia, existe igualmente un vacío para atender las violencias de género u otras violencias en el contexto familiar. En el código civil, se reglamenta de forma clara la figura del matrimonio y las modalidades para la disolución del mismo. En concreto, en cuanto al divorcio se establece en el artículo 154 las causales, a saber:

“ARTÍCULO 154. <CAUSALES DE DIVORCIO>. Son causales de divorcio:

1. *Las relaciones sexuales extramatrimoniales de uno de los cónyuges,*
2. *El grave e injustificado incumplimiento por parte de alguno de los cónyuges de los deberes que la ley les impone como tales y como padres.*
3. *Los ultrajes, el trato cruel y los maltratamientos de obra.*
4. *La embriaguez habitual de uno de los cónyuges.*
5. *El uso habitual de sustancias alucinógenas o estupefacientes, salvo prescripción médica.*
6. *Toda enfermedad o anormalidad grave e incurable, física o síquica, de uno de los cónyuges, que ponga en peligro la salud mental o física del otro cónyuge e imposibilite la comunidad matrimonial.*
7. *Toda conducta de uno de los cónyuges tendientes a corromper o pervertir al otro, a un descendiente, o a personas que estén a su cuidado y convivan bajo el mismo techo.*
8. *La separación de cuerpos, judicial o de hecho, que haya perdurado por más de dos años.*

9. *El consentimiento de ambos cónyuges manifestado ante juez competente y reconocido por este mediante sentencia”.*

En ese sentido, la tercera causal corresponde **a las violencias de género y otras formas de violencia en el contexto familiar**. En el mismo código civil, establecen los efectos del divorcio y se indica que:

“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”.

Así pues, en principio, el código civil dispone que entre los cónyuges solamente se mantienen deberes “alimentarios”. Los alimentos están reglamentados en el código civil en los artículos 411 y siguientes. Entre los titulares de los alimentos se encuentran:

“ARTÍCULO 411. <TITULARES DEL DERECHO DE ALIMENTOS>. Se deben alimentos:

1. *Al cónyuge.*
2. *A los descendientes.*
3. *A los ascendientes.*
4. *A cargo del cónyuge culpable, al cónyuge divorciado o separado de cuerpo sin su culpa.*
5. *A los hijos naturales, su posteridad y a los nietos naturales.*
6. *A los Ascendientes Naturales.*
7. *A los hijos adoptivos.*
8. *A los padres adoptantes.*
9. *A los hermanos.*
10. *Al que hizo una donación cuantiosa si no hubiere sido rescindida o revocada. La acción del donante se dirigirá contra el donatario.*

No se deben alimentos a las personas aquí designadas en los casos en que una ley se los niegue”.

Adicionalmente, a la luz del texto del código civil, la Corte Suprema de Justicia ha aclarado las características de las obligaciones alimentarias. Por ejemplo, en la Sentencia STC 6975 de 2019 se indicó que:

“a. La obligación alimentaria no es una que difiera de las demás de naturaleza civil, por cuanto presupone la existencia de una norma jurídica y una situación de hecho, contemplada en ella como supuesto capaz de generar consecuencias en derecho. b. Su especificidad radica en su fundamento y su finalidad, pues, la obligación alimentaria aparece en el marco del deber de solidaridad que une a los miembros más cercanos de una familia, y tiene por finalidad la subsistencia de quienes son sus

beneficiarios. c. El deber de asistencia alimentaria se establece sobre dos requisitos fundamentales: i) la necesidad del beneficiario y ii) la capacidad del obligado, quien debe ayudar a la subsistencia de sus parientes, sin que ello implique el sacrificio de su propia existencia. d. La obligación de dar alimentos y los derechos que de ella surgen tiene unos medios de protección efectiva, por cuanto el ordenamiento jurídico contiene normas relacionadas con los titulares del derecho, las clases de alimentos, las reglas para tasarlos, la duración de la obligación, los alimentos provisionales (artículos 411 a 427 del Código Civil); el concepto de la obligación, las vías judiciales para reclamarlos, el procedimiento que debe agotarse para el efecto, (artículos 133 a 159 del Código del Menor), y el trámite judicial para reclamar alimentos para mayores de edad (artículos 435 a 440 Código de Procedimiento Civil), todo lo cual permite al beneficiario de la prestación alimentaria hacer efectiva su garantía, cuando el obligado elude su responsabilidad (...)”.

No obstante, la importancia de la figura de alimentos, lo cierto es que esta figura no tiene una naturaleza indemnizatoria, ni se basa en el principio de reparación integral, sino más bien en el principio de la solidaridad entre los integrantes de una familia. En ese sentido, en la Sentencia STC 10829 de 2017 se indicó:

“Debe recordar esta Sala que de la hermenéutica de los preceptos 411 y 414 no puede inferirse naturaleza indemnizatoria en la obligación alimentaria para ser asimilada como una prestación ligada al daño contractual o extracontractual. Los cánones mencionados refieren la prestación por causa de las distintas fuentes obligacionales que le dan nacimiento a la misma o para extinguirla. Analizan los congruos y los necesarios, frente a los cuales las ofensas graves o atroces provenientes del acreedor inciden para su cuantificación o determinación, según sean unos u otros, pero de ninguna manera para edificar el nacimiento de una prestación indemnizatoria, esta última como ya se ha explicado tiene su fuente en el derecho de daños que difiere sustancialmente del vínculo obligacional que surge en materia de alimentos”.

En resumidas palabras, la obligación alimentaria tiene como sustento el principio de solidaridad en el núcleo familiar y se configura no al demostrar la ocurrencia de un daño, sino porque concurren tres circunstancias: 1. la necesidad de alimentos, 2. el parentesco de la consanguinidad o civil entre alimentarios y alimentante, según establezca la ley o la calidad de cónyuge inocente/divorciado sin su culpa y, 3. La capacidad del alimentante, sin que esto implique el sacrificio de su propia existencia²⁰.

Adicionalmente, en el Código General del Proceso, en los artículos 387, 388 y 389 se establecen las reglas aplicables al divorcio y el contenido de la sentencia de nulidad o de divorcio. En concreto,

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-994 de 2004. MP. Jaime Araújo Rentería.

la sentencia que decreta en el artículo 389 sobre la nulidad del matrimonio disponen:

- “1. A quién corresponde el cuidado de los hijos.*
- 2. La proporción en que los cónyuges deben contribuir a los gastos de crianza, educación y establecimiento de los hijos comunes, de acuerdo con lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 257 del Código Civil.*
- 3. El monto de la pensión alimentaria que uno de los cónyuges deba al otro, si fuere el caso.*
- 4. A quién corresponde la patria potestad sobre los hijos no emancipados, cuando la causa del divorcio determine la suspensión o pérdida de la misma, o si los hijos deben quedar bajo guarda.*
- 5. La condena al pago de los perjuicios a cargo del cónyuge que por su culpa hubiere dado lugar a la nulidad del vínculo, a favor del otro, si este lo hubiere solicitado.*
- 6. El envío de copia de las piezas conducentes del proceso a la autoridad competente, para que investigue los delitos que hayan podido cometerse por los cónyuges o por terceros al celebrarse el matrimonio, si antes no lo hubiere ordenado”.*

Frente a esto, es importante señalar tanto que la Corte Constitucional en la Sentencia C-111 de 2022 indicó que el alcance sobre la sentencia de nulidad o divorcio también aplica a los procesos de cesación de efectos civiles, como que en el mencionado artículo se reconoce que es procedente la condena del pago por los perjuicios generados a cargo del cónyuge culpable. Es decir, de manera similar a como ocurre con la normatividad de las comisarías de familia, se reconoce la procedencia de la reparación, pero no existe claridad sobre el procedimiento para satisfacer esta medida. Es en este punto donde resulta importante la presente iniciativa legislativa.

F. La importancia del enfoque de género en los procesos judiciales:

La Corte Constitucional, en abundante jurisprudencia, ha señalado lo imperativo que resulta aplicar la perspectiva de género en los procesos y providencias judiciales. Las concepciones culturales y estereotipos de género han impactado significativamente a la sociedad y ha legitimado las violencias. En concreto, la violencia contra las mujeres por el hecho de ser mujeres: “Pero no por el hecho de ser mujeres desde una concepción biológica, sino de los roles y la posición que se asigna a las mujeres desde una concepción social y cultural”. Tanto los estereotipos como las violencias deben ser abordadas con medidas sociales, educativas, laborales y jurídicas para así reestructurar e introducir “nuevas escalas de valores construidos sobre el respeto de los derechos fundamentales”.

En concreto, la Corte Constitucional ha indicado que en materia judicial se debe aplicar una

perspectiva de género y esta debe verse reflejada mediante un análisis en el que:

“(…) el juez no perpetúe estereotipos de género discriminatorios, y en tal sentido, la actuación del juez al analizar una problemática como la de la violencia contra la mujer, exige un abordaje multinivel, pues, el conjunto de documentos internacionales que han visibilizado la temática en cuestión -constituyan o no bloque de constitucionalidad- son referentes necesarios al construir una interpretación pro fémica, esto es, una consideración del caso concreto que involucre el espectro sociológico o de contexto que describe el calamitoso estado de cosas, en punto de la discriminación ejercida sobre la mujer”.

Adicionalmente, en la Sentencia T-224 de 2023 se aclara que este enfoque supone que los jueces desplieguen parámetros como:

“(i) desplegar toda actividad investigativa en aras de garantizar los derechos en disputa y la dignidad de las mujeres; (ii) analizar los hechos, las pruebas y las normas con base en interpretaciones sistemáticas de la realidad, de manera que en ese ejercicio hermenéutico se reconozca que las mujeres han sido un grupo tradicionalmente discriminado y, como tal, se justifica un trato diferencial; (iii) no tomar decisiones con base en estereotipos de género; (iv) evitar la revictimización de la mujer; (v) reconocer las diferencias entre hombres y mujeres; (vi) flexibilizar la carga probatoria en casos de violencia o discriminación, privilegiando los indicios sobre las pruebas directas, cuando estas últimas resulten insuficientes; (vii) considerar el rol transformador o perpetuador de las decisiones judiciales y (viii) efectuar un análisis rígido sobre las actuaciones de quien presuntamente comete la violencia”.

En ese sentido, aunque no existe un mandato normativo de aplicación del enfoque de género en las actividades judiciales, la Corte Constitucional de manera expresa ha indicado de su relevancia en el análisis de casos de violencias; sobre todo en casos de violencia al interior de la familia, “en tanto, encuentra un escenario de privacidad favorable para su ocurrencia, como consecuencia del manto de reserva que socialmente cubre ese tipo de relaciones”. Por ello, los procesos judiciales -desde su práctica hasta su reglamentación- deben reflejar un enfoque diferencial y reconocer que las violencias hacia las mujeres y demás violencias presentes en las familias no son ajenas a las ideas culturalmente normalizadas y deben ser contrarrestadas mediante la institucionalidad. Este proyecto de ley busca reconocer, desde la normatividad, ese enfoque de género y la materialización de las medidas de reparación para las víctimas.

G. La jurisprudencia relevante sobre el tema

- **Corte Constitucional, Sentencia SU-080 de 2020. Magistrada Ponente: José Fernando Reyes Cuartas**

La Corte Constitucional analizó el caso de una accionante quien interpuso acción de tutela contra

la decisión emitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia emitida dentro del proceso de cesación de efectos civiles de matrimonio católico adelantado por el Juzgado Once de Familia de Bogotá. 1. La accionante asegura que en la sentencia de segunda instancia (Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá) en el trámite de la cesación de efectos civiles de matrimonio católico, se concretaron los defectos sustantivo y fáctico. Ello al confirmar la decisión de primera instancia, en el sentido de no condenar al demandado al pago de la obligación alimentaria de que trata el artículo 411.4 del Código Civil, pese a que se le encontró culpable en esa sede de la causal contenida en el numeral 3 del artículo 145 del mismo Código, esto es, “*ultrajes, el trato cruel y los maltratamientos de obra*”. Todo lo anterior bajo el argumento de que la accionante cuenta con capacidad económica para cubrir su subsistencia, lo que permite evidenciar que aquella no requiere la mencionada cuota alimentaria.

En esta sentencia, la Corte Constitucional desarrolló el alcance de la reparación integral de las víctimas como imperativo para la protección efectiva de sus derechos. En concreto, se indicó que el Estado colombiano tiene una obligación de establecer herramientas necesarias para erradicar las violencias, de manera que el Estado debe establecer mecanismos que permitan a las mujeres víctimas de violencia y tener un acceso efectivo a la reparación del daño.

Adicionalmente, se analizó la responsabilidad civil al interior de las relaciones familiares. La Corte reconoce que, a la luz del artículo 42, incisos 4° y 6° de la Constitución Política, el ordenamiento jurídico:

“debe garantizar a la totalidad de los asociados, el poder acceder a la administración de justicia, para de esa manera lograr la protección de sus derechos fundamentales. En efecto, el sufrimiento de daños, agresiones y, en general, el desconocimiento de los derechos que la Carta reconoce, obliga por consecuencia la consagración de acciones y remedios accesibles y eficaces para el logro de la reparación justa, en plazos razonables”.

Este Tribunal Constitucional hace un reconocimiento sumamente relevante y aclara que el resarcimiento o reparación del daño no se encuentra limitado o negado:

“porque la fuente del daño comparta con el afectado, un espacio geográfico determinado -el hogar- o porque existan lazos familiares. Al contrario, es posible asentar con firmeza, que los daños que al interior del núcleo familiar se concreten, originados en la violencia intrafamiliar, obligan la actuación firme del Estado para su sanción y prevención, y en lo que dice relación con el derecho de familia, es imperativo consagrar acciones judiciales que posibiliten su efectiva reparación, pues, de nada sirve que normas superior abran

paso a la posibilidad de tasar reparaciones con ocasión de los daños que la violencia intrafamiliar genere, si a su vez no se consagran las soluciones que posibiliten su materialización (...)”.

Además, en esta jurisprudencia se indicó lo siguiente:

“En ese sentido, se revocará la decisión de segunda instancia emitida al interior del trámite de tutela por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y en cambio se confirmará parcialmente la decisión de la Sala Civil de la Corte Suprema en el entendido de que se protege el derecho fundamental de la actora a vivir libre de violencia de género, a ser reparada, a no ser revictimizada y a una decisión de la Administración de Justicia dentro de un plazo razonable. Como consecuencia de ello, se ordenará al Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Familia, que partiendo del reconocimiento en el asunto tantas veces referido, de la existencia de la causal 3° del artículo 154 del Código Civil, esto es, los ultrajes, el trato cruel y los maltratamientos de obra, disponga la apertura de un incidente de reparación integral en el que, garantizando los mínimos del derecho de contradicción y las reglas propias de la responsabilidad civil con las particularidades que demande el caso, y los estándares probatorios que fueren menester, a efecto de expedir una decisión que garantice los derechos que en esta providencia se analizaron y, en consecuencia, se repare a la víctima de manera integral”.

Por último, en el resuelve se establece un exhorto al Congreso de la República para que “en ejercicio de su potestad de configuración legislativa, regula ampliamente el derecho fundamental a acceder a una reparación integral en los casos de violencia intrafamiliar, por medio de un mecanismo judicial justo y eficaz que respete los parámetros de debido proceso, plazo razonable y prohibición de revictimización”.

En el mismo sentido, las Sentencias SC5039 de 2021 y STC-4393 de 2022 de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, crearon una subregla jurisprudencial en los siguientes términos:

“Siempre que se acredite la ocurrencia de actos constitutivos de violencia intrafamiliar o de género durante el proceso de existencia de unión marital de hecho, deberá permitírsele a la víctima iniciar un trámite incidental de reparación -en los términos explicados en la sentencia SU-080 de 2020-, con el propósito de que el juez de familia determine, en el mismo escenario procesal, los alcances de los daños padecidos por la persona maltratada, asignando una compensación justa, de acuerdo con las reglas y principios generales en materia de reparación integral.

Este incidente ha de entenderse como una vía procesal adicional al proceso ordinario de responsabilidad civil extracontractual o al incidente de reparación integral en el marco del proceso penal. Es decir, no se trata de crear un nuevo rubro indemnizatorio, sino de ofrecer una

senda suplementaria para que se ejerza la misma acción de responsabilidad aquiliana, pero esta vez ante los jueces de familia, y en el marco del proceso declarativo de existencia de unión marital de hecho. Lo anterior con miras a maximizar los escenarios donde las víctimas puedan acceder a la reparación integral a la que tienen derecho, y a reducir correlativamente las posibilidades de que el agente dañador eluda la carga de indemnizar a su expareja por los menoscabos físicos o psicológicos que puedan atribuirse fáctica y jurídicamente a su conducta. Ahora bien, como ese procedimiento especial no se encuentra expresamente regulado, deberán observarse las pautas que disciplinan asuntos análogos, garantizando la plena observancia de los principios constitucionales y los generales del derecho procesal, la efectividad del debido proceso, la contradicción y la defensa, así como la realización de los derechos sustanciales en disputa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11 y 12 del Código General del Proceso.

En ese sentido, la parte interesada en que se adelante este procedimiento accesorio deberá presentar una solicitud incidental dentro de los treinta días siguientes a la ejecutoria del fallo respectivo, en aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 283 del Código General del Proceso, debiéndose precisar que, dadas las condiciones especiales de este tipo de asuntos, el derecho de reparación de la víctima no se extinguirá en caso de no presentar ese reclamo incidental en el término anotado. En este supuesto, simplemente tendrá que acudir a las otras vías procesales que dispone el ordenamiento para obtener su reparación. Ahora bien, en la referida solicitud deberán especificarse las pretensiones de reparación de la víctima, y de ser necesario, tendrán que precisarse los alcances de los actos de maltrato o de las secuelas dañosas padecidas, así como la solicitud de pruebas que pretendan hacerse valer; debiéndose insistir en la posibilidad de que el juez y las partes se sirvan de todas las evidencias que se practicaron durante el juicio de existencia de unión marital de hecho. De aquel escrito se correrá traslado a la contraparte, por el término que establece el artículo 129 del Código General del Proceso, con el propósito de que ejerza su derecho de defensa en la forma que estime pertinente.

Vencido el plazo de traslado, el fallador convocará a audiencia mediante auto, en el que decretará las pruebas solicitadas por las partes -a condición de que estas sean conducentes, pertinentes y útiles para esclarecer las variables de la responsabilidad civil por la que se averigua-, así como las que de oficio estime necesarias para clarificar el panorama fáctico. En esa audiencia, procederá en la forma indicada en el artículo 373 del Código General del Proceso, de modo que tras practicar las pruebas y oír los alegatos de los litigantes, dictará sentencia, la cual es pasible de los recursos que prevén las normas ordinarias. De esta forma, el juez de la

causa podrá determinar la existencia y entidad del daño causado, y ordenar las reparaciones que en derecho correspondan, con plenas garantías de defensa y contradicción para las partes”.

Esta vía incidental, desde ese momento ha operado en todos aquellos casos en los que se declara la cesación de los efectos civiles del matrimonio católico o el divorcio del matrimonio civil por la causal tercera, esto es, los ultrajes, el trato cruel y los maltratamientos de obra, dentro de la cual se encuadra la violencia intrafamiliar y/o de género en el marco de las relaciones familiares.

De este modo, ha operado la solución jurisprudencial en concordancia con la normativa nacional e internacional y la obligación de los operadores jurídicos de aplicar el enfoque de género como herramienta para identificar las posibles violencias contra la mujer basadas en el género, y garantizar la reparación integral de las víctimas por parte de sus agresores.

• **Corte Suprema de Justicia, STC4283-2022, Magistrado ponente: Octavio Augusto Tejeiro Duque:**

En este caso, la Corte Suprema de Justicia analizó el caso de una accionante que pidió dejar sin efectos el auto que desestimó su petición de adición a la sentencia que resolvió en segunda instancia. Su argumento es que el juez desconoció el precedente constitucional que faculta la obtención del reconocimiento y pago de perjuicios derivados de la violencia intrafamiliar padecida durante el vínculo matrimonial.

En las consideraciones, la Corte aclara que existen varios precedentes sobre la responsabilidad civil derivada de las violencias en las relaciones familiares, en concreto, en las uniones matrimoniales y las maritales de hecho.

En concreto, para el presente proyecto de ley resulta relevante la siguiente consideración:

“(…) estas Magistraturas han identificado en los pronunciamientos referenciados que las «problemáticas de violencia intrafamiliar o de género» y el eventual reconocimiento de perjuicios que de ellas se deriva, no pueden ser ajenas a los litigios donde resultaron acreditadas, sino en «un espacio adicional, para determinar con plenas garantías la reparación integral a la que tendrá derecho la víctima»; lo anterior conforme a tratados y convenios internacionales que sobre la materia particular se han pronunciado, en particular, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer «Convención de Belém do Pará».

Del análisis jurisprudencial en comento, resulta dable concluir que tratándose de actos de violencia doméstica ocurridos dentro de los vínculos matrimoniales o de hecho, «(i) las víctimas (...) tienen derecho a una reparación integral; (ii) no existen mecanismos procesales para reclamar esa reparación al interior de los juicios [declarativos] (...), lo que se traduce en un inaceptable déficit

de protección para esas víctimas; y (iii) ese déficit debe superarse habilitando un trámite incidental de reparación». Sobre esa base, se precisó que en ese tipo de situaciones resultaban aplicables «las mismas pautas generales que se emplearían para cualquier otro conflicto donde opere la responsabilidad civil extracontractual».

En ese sentido, la Corte Suprema de Justicia reconoce y reitera la procedencia de la reparación integral ante los daños que resultan de las violencias ocurridas en los vínculos familiares. Adicionalmente, enfatiza en el vacío y déficit de protección en la normatividad actual y la importancia de suplirla con las pautas de la responsabilidad civil extracontractual. Es decir, de contar con un mecanismo procesal que reconoce esta facultad de solicitar la reparación por los daños sufridos por violencias en el contexto familiar.

H. Experiencia comparada frente a la reparación integral de las violencias de género

• Italia

Teniendo en cuenta que el Ordenamiento Jurídico Italiano comparte características similares al Ordenamiento Jurídico Colombiano, debido a que ambos pertenecen a la misma tradición jurídica, romano-germánico, además porque en Italia es un país donde se ha legislado sobre los daños producidos por la violencia intrafamiliar y por lo que nos permitimos traerlo a colación.

Violencia intrafamiliar

En el Ordenamiento Jurídico italiano hay falta de reconocimiento unívoco sobre la violencia intrafamiliar; el legislador no ha establecido una definición de lo que consiste; por tanto la determinación jurídica ha estado en cabeza principalmente de la jurisprudencia y la doctrina.

Igualmente, se debe tener en cuenta que la violencia que se presenta en la familia también se puede traducir en agresiones sexuales, psicológicas o de tipo económico. El principal reto que impone esta diversificación de la violencia es el de su identificación porque, a diferencia de la violencia física, las señales de esas otras formas de agresión son más difíciles de descubrir.

Las violencias y el derecho penal italiano

En el Ordenamiento Jurídico italiano, la violencia intrafamiliar se encuentra tipificada como delito. En el Código Penal Italiano, se permite evidenciar una serie de conductas calificadas como tipos penales que sancionan, principalmente con pena de prisión, la práctica de distintos tipos de violencia:

- Incesto
- Abuso de medios de corrección o disciplina
- Maltratos contra familiares y convivientes
- Golpiza
- Lesiones personales
- Injuria

- Difamación
- Reducción o mantenimiento en esclavitud
- Prostitución en menor de edad
- Pornografía infantil
- Posesión de material pornográfico realizado con menores de edad
- Trata de personas
- Adquisición y enajenación de esclavos
- Secuestro
- Violencia sexual
- Actos sexuales con menor de edad
- Corrupción de menor de edad
- Violencia sexual de grupo
- Violencia privada
- Amenaza
- Actos persecutorios

Entre los mencionados delitos contra la familia, se puede evidenciar que hay delitos donde se despliegan conductas en forma de violencia física, otros que atentan contra la integridad moral, la libertad, ciertamente hay delitos con circunstancia de agravación donde el sujeto pasivo sea un miembro de la familia.

Violencias, derecho de familia italiano y órdenes de protección contra los abusos familiares

En el derecho de familia italiano se prevé la indemnización de perjuicios de forma compensatoria por daños generados con ocasión a las relaciones familiares en el artículo 779 del Código de Procedimiento Civil Italiano:

Para la solución de las controversias elevadas entre los padres, orientadas al ejercicio de la responsabilidad parental o de las modalidades de custodia, es competente el juez del procedimiento en curso. Para los procedimientos referidos en el artículo 710 es competente el tribunal de residencia del menor.

A continuación del recurso, el juez convoca a las partes y adopta las medidas oportunas. En caso de graves incumplimientos o de actos que causen perjuicio al menor u obstaculicen la correcta ejecución de la modalidad de custodia, puede modificar las medidas en vigor y puede, también, conjuntamente:

- 1) *amonestar al padre incumplido;*
- 2) *disponer el resarcimiento de los daños, a cargo de uno de los padres, frente al menor;*
- 3) *disponer el resarcimiento de los daños a cargo de uno de los padres frente al otro, incluso indicando la suma diaria debida por cada día de violación o de inobservancia de las medidas tomadas por el juez. La providencia del juez constituye título ejecutivo para el pago de las sumas debidas por cada violación o inobservancia, tal como indica el artículo 614-bis;*

- 4) *condenar al padre incumplido al pago de una sanción administrativa pecuniaria, de un mínimo de 75 euros a un máximo de 5000 euros a favor de la Caja de Multas.*

Las medidas tomadas por el juez del procedimiento son impugnables por los medios ordinarios.

Por tanto, se puede señalar que es una figura compensatoria, donde se refleja que el incumplimiento de los deberes que tienen los padres frente a los hijos; igualmente, se prevé que frente a la inobservancia de las medidas que hayan sido tomadas por el juez para conjurar los hechos de violencia intrafamiliar.

• Ecuador

En Ecuador, la Constitución de 2008 estableció un modelo centrado en el reconocimiento y pleno ejercicio de los derechos constitucionales y humanos, basados en tratados internacionales. De acuerdo con Ortega Pérez y Peraza de Aparicio (2021), cualquier violación de estos derechos debe ser reparada, permitiendo que la persona afectada pueda retomar el ejercicio de sus derechos vulnerados. El Estado es responsable de canalizar el proceso de resarcimiento y vigilar su cumplimiento y ejecución²¹. Abad (2020) señala que, ante violaciones de derechos constitucionales, el Estado tiene la obligación ineludible de proceder a la reparación tanto jurídica como socialmente, asegurando así la prevalencia de los derechos constitucionales²².

La reparación integral exige que toda resolución o sentencia incluya este derecho, evaluando el impacto que provoque, así como la duración de la medida, su implementación y el seguimiento correspondiente²³. Lo anterior constituye la garantía para las víctimas de cualquier tipo de violencia, para lo cual Escudero (2013) señala lo siguiente:

[...] la palabra reparación hace referencia a un amplio rango de medidas que pueden adoptarse a una violación real o potencial que abarca tanto la sustancia de la ayuda, así como el procedimiento a través del cual se la puede obtener. En esencia, no existen parámetros definidos para un único uso de la palabra, pero para efectos del reconocimiento de los Estados, se expresa como una doble obligación hacia las víctimas: para que sea posible el alivio del daño sufrido y para proporcionar un resultado

final que en realidad ocupa el daño. Para decirlo de otra manera, la justicia para las víctimas exige genuinos mecanismos procesales que resulten en el alivio final y positivo de la vulneración de derechos (sustancia de la reparación) (p. 275).²⁴

Asimismo, el Código Orgánico Integral Penal (COIP), publicado en el suplemento del registro oficial No. 180 el 10 de febrero de 2014, establece la Reparación Integral como un mecanismo de resarcimiento para las víctimas, estableciendo una nueva figura en el ordenamiento jurídico interno del país.

Por su parte, Cornejo (2016) señala que la reparación integral debe ser evaluada por un juez para calcular los daños de manera prudente y acorde al mérito del proceso, considerando tres aspectos: a) Daño Emergente; b) Lucro Cesante; y c) Daño Moral²⁵. Además, para implementar medidas que aseguren una reparación integral efectiva, las autoridades judiciales deben tener en cuenta varios elementos, entre ellos:

1. Restitución
2. Restauración de la libertad, bienes o educación
3. Compensación o indemnización por cualquier daño económicamente evaluable
4. Rehabilitación, que incluye ayuda médica, psicológica y prestación de servicios legales y sociales
5. Satisfacción, que implica la aplicación de sanciones judiciales y garantías de no repetición.

• Perú

La Corte Suprema de Justicia de la República en el Recurso de Nulidad número 1969 - 2016 Lima Norte, evaluó la valoración de la reparación civil frente a los ataques sufridos por una víctima de violencia familiar. En su fallo, el juez impuso una reparación civil al agresor de 100.000 soles por los daños físicos, reconociendo la naturaleza incuantificable del daño moral. Sin embargo, se determinó una compensación de 30.000 nuevos soles por concepto de daño moral para la víctima²⁶. En ese sentido, la Corte con este fallo dio cumplimiento al artículo 92 del Código Penal, el cual establece la reparación civil:

La reparación civil se determina conjuntamente con la pena y es un derecho de la víctima que debe

²¹ Ortega Pérez, M y Peraza de Aparicio, C.M (2021). Violencia intrafamiliar: la reparación integral como un derecho en el Ecuador. Iuris Dictio NO 28 / Diciembre, 2021 / pp. 107-118 e-ISSN 2528-7834 / DOI: <http://dx.doi.org/10.18272/iu.v28i28.2145>

²² Abad, C. (2020). La dimensión de la reparación integral en la acción de protección. [Tesis de Maestría]. Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7788/1/T3371-MDC-Abad-La%20dimension.pdf>

²³ Ortega Pérez, M y Peraza de Aparicio, C.M (2021). Violencia intrafamiliar: la reparación integral como un derecho en el Ecuador. Iuris Dictio NO 28 / Diciembre, 2021 / pp. 107-118 e-ISSN 2528-7834 / DOI: <http://dx.doi.org/10.18272/iu.v28i28.2145>

²⁴ Escudero, J. (2013). Reconocimiento Constitucional del Derecho a la Reparación Integral y su Complicado Desarrollo en el Ecuador. Quito: Corte Constitucional del Ecuador.

²⁵ Cornejo, J. (2016). La Reparación Integral. <https://derechoecuador.com/la-reparacionintegral/>

²⁶ Corte Suprema de Justicia. Sala Penal Permanente. Recurso de Nulidad N°1969- 2016 Lima Norte <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/995451804fbc2e9a9411945a56224ace/SENTENCIA%2BSPP%2B-%2BCASO%2BRONY%2BGARCIA.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=995451804fbc2e9a9411945a56224ace>

*efectivizarse durante el tiempo que dure la condena. El juez garantiza su cumplimiento*²⁷.

Para la Corte fue fundamental asegurar el cumplimiento adecuado de la reparación civil como parte esencial de la protección judicial de la víctima de violencia familiar, la cual tiene derechos que incluyen la obtención de una reparación completa por el daño sufrido, que va más allá de la compensación económica impuesta al responsable²⁸.

Asimismo, una reparación integral incluye la restauración psicológica de la víctima tras el delito cometido en su contra, lo cual se respalda también con la Ley 30364 que establece la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, a través de la implementación de estrategias para prevenir, atender y proteger a las víctimas, así como garantizar la reparación del daño causado. Con esta ley también se establece la sanción y reeducación de los agresores condenados, con el objetivo de asegurar a las mujeres y a sus familias una vida sin violencia y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos²⁹.

• Bolivia

En Bolivia en la Ley 348 de 2013, se establece la ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, con la finalidad de implementar mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención, protección y reparación a las mujeres en situación de violencia física, sexual y/o psicológica tanto en la familia como en la sociedad³⁰. En el artículo 45 se establecen las garantías para las víctimas de violencia, donde se aseguran sus derechos, protección y reparación del daño:

Para asegurar el ejercicio de todos sus derechos y su efectiva protección, el Estado garantizará a toda mujer en situación de violencia:

[...] 8. *La averiguación de la verdad, la reparación del daño y prevención de la reiteración de los actos de violencia.*

Asimismo, la ley señala en el artículo 72 bis la competencia de los juzgados de sentencia en materia de violencia contra las mujeres y la reparación del daño que debe darse una vez haya sentencia condenatoria:

Artículo 72 bis (COMPETENCIA DE JUZGADOS DE SENTENCIA EN MATERIA DE

²⁷ Congreso de la República (2018). Ley No. 30838. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/08/Ley-30838-LP-Derecho.pdf>

²⁸ Córdova Silva, C. y Ramos Guevara, R. (2021). Valoración de la reparación civil en procesos judiciales sobre violencia familiar en la mujer Perú, 2019. https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/70885/C%c3%b3rdova_SCJA-SD.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²⁹ Ley 30364 de 2015. https://www.defensoria.gob.pe/deunavezportodas/wp-content/uploads/2019/02/Ley3036_erradicarviolencia.pdf

³⁰ Ley 348 de 2013. https://oig.cepal.org/sites/default/files/2013_bol_ley348.pdf

VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES). *Las juezas y jueces de sentencia en materia de violencia contra las mujeres, tienen competencia para:*

1. *Conocer y resolver los juicios por delitos de acción pública que constituyan violencia contra las mujeres, sancionados con pena privativa de libertad cuyo máximo legal sea de cuatro o menos años;*
2. *Aplicar medidas de restricción y provisionales al agresor, y de asistencia y protección a la mujer en situación de violencia, cuando el hecho no constituya delito;*
3. *El procedimiento para la reparación del daño, cuando se haya dictado sentencia condenatoria;*
4. *Imponer de oficio la aplicación desmedidas de protección, que permitan a las mujeres en situación de violencia su acceso a casas de acogida, separación temporal de los cónyuges y/o convivientes y prevención de nuevas agresiones y cualquier otra destinada a resguardar sus derechos.*

Dentro de la reparación del daño puede existir además la imposición de multas a los agresores como sanción alternativa, esta “no podrá ser mayor de trescientos sesenta y cinco días ni comprender para el cálculo más del cincuenta por ciento (50%) del salario del sancionado y cuando el salario es indeterminado, se calculará sobre el cincuenta por ciento (50%) del salario mínimo nacional. El día de privación equivale a un día de multa y es revocable ante el incumplimiento”³¹. Cabe aclarar que la multa no sustituye la reparación del daño, sino que tiene como finalidad recolectar fondos para los Servicios de Atención Integral bajo la supervisión de los Gobiernos Autónomos Municipales, para las Casas de Acogida y Refugios Temporales, así como a los servicios de salud relacionados.

IV. LAS MESAS TÉCNICAS Y ESPACIOS DE DIÁLOGO CON EXPERTOS EN EL TEMA

El 8 de abril de 2024, se llevó a cabo una audiencia pública liderada por las representantes Catherine Juvinao Clavijo y Carolina Giraldo Botero, donde asistieron diferentes entidades de gobierno expertas en los temas de violencia basadas en género, entre ellas, delegadas del Ministerio de Justicia, Ministerio de la Igualdad y Equidad y Secretaria Distrital de la Mujer de Bogotá; así como profesoras de la Clínica Jurídica contra la violencia intrafamiliar y de género de la Universidad del Rosario y SISMA Mujer en representación de las organizaciones de la sociedad civil.

En la audiencia pública, cada experta tuvo la oportunidad de dar a conocer sus recomendaciones y comentarios respecto a la propuesta del proyecto de ley que proponía inicialmente la Indemnización de Perjuicios por Responsabilidad Parental y por Violencia Intrafamiliar. A partir de esto, varias de

³¹ *Ibid.*

las recomendaciones se enfocaron en reformular el proyecto de ley y acotar la problemática a un proyecto que llene un vacío jurídico existente en la legislación civil y de familia, que actualmente niega un derecho humano fundamental: el derecho a la reparación frente a violaciones de derechos humanos. A continuación, se enlistan algunas recomendaciones que surgieron durante la audiencia pública:

- Tener presente la distinción entre violencia en el contexto de la familia y violencia intrafamiliar para el abordaje de reparación de las víctimas.
- Pertinente incluir a la población con discapacidad para abordar el tratamiento diferencial en el proyecto de ley.
- Tener presente las diferentes barreras al acceso a la justicia a las cuales las mujeres se enfrentan, entre ellas, la interpretación de los fiscales y el material probatorio en los casos de violencia intrafamiliar, dado que esto puede generar revictimización y las víctimas desisten de la atención de la ruta interinstitucional.
- Las medidas de protección para las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar son importantes, así como la implementación de seguimientos periódicos a estos casos con las víctimas.
- Es importante incorporar un capítulo sobre principios que guíen la aplicación, interpretación e integración del proyecto de ley.
- Dentro del grupo etario que se menciona en el proyecto de ley, tener presente la definición de niños, niñas y adolescentes y no “menor”.
- Tener presente el lenguaje de la responsabilidad civil para referirse al daño de las víctimas.
- Incorporar un lenguaje incluyente en la redacción del proyecto ley para no caer en la codificación de un lenguaje heterosexual.
- Incluir las medidas de reparación integral para las víctimas.
- Tener presente la responsabilidad estatal frente a la prevención y atención de las violencias contra las mujeres para el pago de indemnizaciones que se abordan en este proyecto de ley.

A partir de los comentarios recibidos por las entidades, academia y organizaciones de la sociedad civil, se reformuló la iniciativa del Proyecto de Ley número 408 de 2024 Cámara, entendiendo que la violencia de género es una violación de los derechos humanos y que todas las mujeres tienen derecho a una vida libre de violencia. Iniciativas como esta son fundamentales para seguir avanzando en el cumplimiento de los compromisos internacionales del estado colombiano, especialmente en lo que respecta a la Convención de Belém do Pará.

V. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, establece, en su artículo 7° que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”. De conformidad con lo previsto en dicha disposición, en lo que sigue esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación de la iniciativa.

Además, es importante tener en cuenta que, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha precisado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las iniciativas legislativas. En la Sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que;

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

Con relación a los posibles costos, es preciso mencionar que la presente iniciativa no genera ningún tipo de erogación adicional al Estado. Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa

legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 define el conflicto de interés como una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. En tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que tal conflicto de interés se configura cuando se observa: “a) la existencia de un interés particular -de cualquier orden, incluso moral- del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; b) que efectivamente participe en la deliberación o decisión de ese tema en específico; c) que ese interés sea directo, no eventual o hipotético; d) que además el interés sea actual, y e) que el beneficio recibido no sea general sino particular”³².

En línea con lo anterior, el literal c) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 establece que no hay conflicto de interés: “Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente”.

Asimismo, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista, por lo que, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, los Congresistas deberían declararse impedidos en todo momento³³. De esta manera, si se analiza esta situación a la luz de este proyecto de ley, esta iniciativa generaría conflicto de interés únicamente para las y los

Congresistas que figuren como partes en procesos activos de divorcio, declaración de unión marital de hecho y cesación de efectos civiles de matrimonio católico donde concurra una situación de violencia en el contexto familiar. También, es susceptible de generar conflictos de interés respecto de aquellos Congresistas que tienen familiares que figuren como partes en procesos activos de divorcio, declaración de unión marital de hecho y cesación de efectos civiles de matrimonio católico donde concurra una situación de violencia en el contexto familiar.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los Congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 286 *ibidem*: “Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

Cordialmente,

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara por Bogotá

DELCY ESPERANZA ISAZA
Representante a la Cámara por Tolima

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 241 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se establecen disposiciones en materia de emprendimiento en el sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre -

LEY CANCHA DE OPORTUNIDADES.

Bogotá, D. C., julio de 2026

Señores

MESA DIRECTIVA

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 241 de 2026 Cámara, por medio de la cual se establecen disposiciones en materia de emprendimiento en el sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre - LEY CANCHA DE OPORTUNIDADES.

Respetados señores:

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración de la honorable Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley, por medio de la cual se establecen disposiciones en materia de emprendimiento en el sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre - LEY CANCHA DE OPORTUNIDADES.

Lo anterior, con la finalidad se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 2 de diciembre de 2021. CP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Exp. 73001-23-33-000-2021-00220-01(PI).

³³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de septiembre de 2021, C.P. Guillermo Sánchez Luque. Exp. 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI).

conforme a los términos de la constitución, la ley y los reglamentos.

Cordialmente,

Jesús S. Lorduy M.

JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 241 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se establecen disposiciones en materia de emprendimiento en el sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre -

LEY CANCHA DE OPORTUNIDADES.

EL Congreso de la República

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene como finalidad, dictar medidas para fomentar e incentivar el emprendimiento en el sector del deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre.

CAPÍTULO II

Medidas para fomentar el emprendimiento en el sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre

ARTÍCULO 2º. El Ministerio del Deporte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de sus programas o entidades u organismos adscritos y/o vinculados, y los departamentos, distritos y municipios, fomentarán e incentivarán el emprendimiento en el sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre, como fuerza de sostenibilidad económica a corto, mediano y largo plazo.

Parágrafo 1º. En el corto plazo, comprendido entre el segundo y tercer año contados a partir de la promulgación de la presente ley, se realizarán gestiones de divulgación de la información y promoción del emprendimiento en el sector. En el mediano plazo, comprendido entre el cuarto y sexto año, se efectuarán labores de fomento e incentivación del emprendimiento. En el largo plazo, contado a partir del séptimo año y en adelante, se consolidará el crecimiento económico del sector y la dinamización de dicha industria.

Parágrafo 2º. Del análisis y comportamiento económico del sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre, se rendirá informe anual a los entes de control por parte del Ministro de Comercio, Industria y Turismo y/o su delegado, so pretexto de incurrir en causal de mala conducta. Dicho informe deberá ser presentado antes del 31 de marzo de cada año, reportando el respectivo análisis de la vigencia fiscal anterior.

ARTÍCULO 3º. Política Pública de Fomento e Incentivo para el Emprendimiento del Sector Deporte, Recreación, Actividad Física y Aprovechamiento del Tiempo Libre. El Gobierno nacional dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de esta ley, implementará una política pública de Estado que fomente e incentive el emprendimiento en el sector deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre, a través de la creación e innovación empresarial encaminadas al establecimiento de escuelas de formación deportivas en las diferentes disciplinas de la actividad física, de industrias y comercios relacionados con el desarrollo económico del sector deportivo, del deporte recreativo público y privado, y de cualquier sector empresarial que tenga relación con el aprovechamiento económico de la actividad física y deportiva.

En el desarrollo de la política de emprendimiento para dicho sector, el Ministerio del Deporte y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de sus programas o entidades u organismos adscritos y/o vinculados, y los departamentos, distritos y municipios, observarán las disposiciones establecidas en las Leyes 1014 de 2006, 2069 de 2020, o las que las modifiquen, adicionen o sustituyan, y los siguientes lineamientos estratégicos:

1. **Información:** Se establecerá un marco de información que visibilice el estado del emprendimiento deportivo a nivel nacional para entender las tendencias y potencialidades del sector deportivo, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre.
2. **Instituciones:** Se coordinará y fortalecerá la gestión administrativa direccionada al desarrollo de acciones conjuntas de los sectores público, privado y mixto, que permita potencializar el alcance del emprendimiento y la innovación en el deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre.
3. **Industria:** Se fortalecerán las buenas prácticas y alianzas entre las diferentes industrias y empresas vinculadas con el deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre, encaminadas a dinamizar la economía.
4. **Infraestructura:** Se fortalecerán las acciones y escenarios de asistencia técnica y tecnológica, en el marco de las competencias del Gobierno nacional y los gobiernos territoriales y/o locales, con la participación del sector privado, para fortalecer la inversión en infraestructura física y virtual que permita mayor inclusión social y alcance económico.
5. **Integración:** Se promoverán las plataformas internacionales que posibiliten la innovación y el emprendimiento en el deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre, desde la perspectiva formativa y económica

para el desarrollo de nuevos mercados de exportación, sin perjuicio de los tratados y obligaciones internacionales suscritos y ratificados por Colombia.

6. Inclusión: Se promoverán las alianzas, los conocimientos, los escenarios y las estrategias de integración que den paso a una diversidad de oportunidades laborales y económicas para el desarrollo de productos, bienes y servicios encaminados al fortalecimiento de la salud física y mental.
7. Inspiración: Se fortalecerá la canalización y apalancamiento de nuevos talentos, el desarrollo de emprendimientos accesorios ligados a la industria deportiva que fortalezcan la riqueza cultural y el talento colombiano como un valor agregado promoviendo una cultura participativa.

ARTÍCULO 4º. El Gobierno nacional dentro de un plazo máximo de un (1) año contados a partir de la promulgación de la presente ley, expedirá el Plan Estratégico de Fomento del Emprendimiento en los Sectores del Deporte, Recreación, Actividad Física y Aprovechamiento del Tiempo Libre, como fuerza de sostenibilidad económica a corto, mediano y largo plazo, que busque garantizar la formación integral, orientación y desarrollo de emprendedores. Su finalidad será fortalecer la práctica deportiva dentro del territorio nacional, identificar las oportunidades y métodos de emprendimiento, observar los lineamientos del artículo 3º de esta ley, y tener inspección, vigilancia y control de quienes legalmente se constituyen como empresarios dentro del sector.

CAPÍTULO III

Medidas para incentivar el emprendimiento en el sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre

ARTÍCULO 5º. RENTA EXENTA. Adiciónese el artículo 235-3 al Estatuto Tributario, el cual quedará así: Será una excepción legal al artículo 26 del Estatuto Tributario, las rentas provenientes del desarrollo de actividades industriales y comerciales derivadas del sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre, por un término de cinco (5) años a partir de la constitución de la sociedad, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Las sociedades deben tener su domicilio principal dentro del territorio colombiano, y su objeto social exclusivo debe ser el desarrollo de actividades industriales o comerciales derivadas del sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre;
- b) Las sociedades deben ser constituidas e iniciar su actividad económica antes del 31 de diciembre de 2032;
- c) Las actividades que califican para este incentivo son las siguientes:

Código CIU	Descripción
3230	Fabricación de artículos y equipo para la práctica del deporte
4762	Comercio al por menor de artículos deportivos, en establecimientos especializados
8552	Enseñanza deportiva y recreativa
9311	Gestión de instalaciones deportivas
9312	Actividades de clubes deportivos
9319	Otras actividades deportivas
9321	Actividades de parques de atracciones y parques temáticos
9329	Otras actividades recreativas y de esparcimiento n.c.p.

- d) Las sociedades deben cumplir con los montos mínimos de empleo que defina el Gobierno nacional, que en ningún caso puede ser inferior a tres (3) empleados. Los empleos que se tienen en cuenta para la exención en renta son aquellos relacionados directamente con el desarrollo de actividades industriales o comerciales derivadas del sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre. Los administradores de la sociedad no califican como empleados para efectos de la presente exención en renta;
- e) Las sociedades deben cumplir con los montos mínimos de inversión en los términos que defina el Gobierno nacional, que en ningún caso puede ser inferior a cuatro mil cuatrocientas (4.400) UVT y en un plazo máximo de tres (3) años gravables. En caso de que no se logre el monto de inversión se pierde el beneficio a partir del tercer año, inclusive;
- f) Los usuarios de zona franca podrán aplicar a los beneficios establecidos en este numeral, siempre y cuando cumplan con todos los requisitos señalados en este artículo para efectos de acceder a esta exención.

ARTÍCULO 6º. Beneficios en Tasas ante la SIC. Las micro y pequeñas empresas, así como los emprendimientos formalmente constituidos que desarrollen como actividad económica principal alguna de las actividades beneficiarias previstas en el artículo 5º de esta ley, tendrán acceso, durante sus primeros tres (3) años de actividad económica, a una reducción del veinte por ciento (20%) sobre las tasas aplicables a los trámites nacionales de propiedad industrial administrados por la Superintendencia de Industria y Comercio relacionados con:

1. Solicitudes de registro de marcas y lemas comerciales.
2. Solicitudes de registro de diseños industriales.
3. Solicitudes de patentes de invención y modelos de utilidad, cuando resulten aplicables.

Parágrafo 1º. El beneficio previsto en este artículo no será acumulable con otras reducciones, tarifas diferenciales o descuentos aplicables al

mismo trámite. Cuando el beneficiario pueda acceder a más de una tarifa diferencial o reducción, se aplicará aquella que resulte más favorable.

Parágrafo 2º. La Superintendencia de Industria y Comercio establecerá los mecanismos de acreditación y aplicación del beneficio, procurando que su reconocimiento se realice de manera automática a partir de la información disponible en el Registro Único Empresarial y Social (RUES) y demás registros públicos pertinentes, sin imponer cargas administrativas adicionales al emprendedor.

ARTÍCULO 7º. Evaluación y sostenibilidad de los beneficios. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio del Deporte, realizarán una evaluación periódica de los beneficios establecidos en los artículos 5º y 6º de esta ley, con el propósito de determinar su impacto en la creación y formalización de empresas, la generación de empleo formal, la inversión privada y el crecimiento económico de las actividades beneficiarias.

La evaluación deberá considerar, entre otros indicadores, el número de beneficiarios, el monto de nuevas inversiones realizadas, los empleos formales creados o mantenidos y el costo fiscal de los incentivos.

El Gobierno nacional presentará al Congreso de la República un informe de resultados transcurridos tres (3) años desde la entrada en vigencia de los beneficios, con recomendaciones sobre su continuidad, modificación o focalización.

Parágrafo. La aplicación de los beneficios previstos en esta ley deberá observar las disposiciones sobre sostenibilidad fiscal y ser consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin perjuicio de la obligación de hacer explícito el impacto fiscal de la iniciativa en los términos previstos en la legislación vigente.

CAPÍTULO IV

Movilización de inversión privada para el desarrollo de proyectos deportivos de impacto social

ARTÍCULO 8º. Banco de Proyectos Deportivos de Impacto Social. Créase el Banco de Proyectos Deportivos de Impacto Social, administrado por el Ministerio del Deporte, como instrumento de identificación, evaluación y priorización de proyectos susceptibles de ser financiados total o parcialmente con recursos provenientes de aportes y donaciones del sector privado.

Podrán formar parte del Banco de Proyectos Deportivos de Impacto Social las iniciativas orientadas a:

1. La construcción, ampliación, adecuación, mantenimiento y dotación de infraestructura destinada a la práctica del deporte, la recreación y la actividad física.
2. El fortalecimiento y dotación de Escuelas de Formación Deportiva legalmente reconocidas.

3. La formación y capacitación de entrenadores, formadores y demás talento humano vinculado al desarrollo deportivo.
4. El desarrollo de programas deportivos y recreativos dirigidos a niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas con discapacidad y comunidades en condición de vulnerabilidad.
5. La adquisición de implementos y equipamiento para la práctica deportiva.
6. La implementación de proyectos de innovación, tecnología e inclusión relacionados con el deporte, la recreación y la actividad física.
7. Los demás proyectos de inversión social que determine el Ministerio del Deporte, siempre que guarden relación directa con el objeto de la presente ley.

El Ministerio del Deporte establecerá criterios públicos, objetivos y verificables para la inscripción, evaluación, selección y seguimiento de los proyectos que integren el banco.

Parágrafo 1º. Los proyectos podrán ser presentados por entidades públicas del orden nacional o territorial y por entidades sin ánimo de lucro legalmente constituidas que desarrollen actividades relacionadas con el deporte, la recreación o la actividad física y cumplan los requisitos establecidos en la normatividad vigente.

Parágrafo 2º. La inclusión de un proyecto en el Banco de Proyectos Deportivos de Impacto Social no implicará obligación de financiación por parte de la nación ni generará apropiaciones presupuestales automáticas.

ARTÍCULO 9º. Financiación privada de proyectos deportivos de impacto social. Las personas naturales o jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios podrán realizar donaciones destinadas a la financiación total o parcial de los proyectos inscritos en el Banco de Proyectos Deportivos de Impacto Social.

Las donaciones realizadas a las entidades beneficiarias que cumplan las condiciones previstas en el régimen tributario, podrán acceder al tratamiento establecido en el artículo 257 del Estatuto Tributario y demás normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan, siempre que se cumplan los requisitos legales y reglamentarios aplicables.

Para efectos del beneficio tributario, la entidad receptora de los recursos deberá certificar el monto y la destinación efectiva de la donación al proyecto correspondiente, de conformidad con la normatividad tributaria vigente.

Parágrafo 1º. Los recursos recibidos deberán destinarse exclusivamente al proyecto para el cual fueron aportados. La entidad ejecutora deberá garantizar mecanismos de trazabilidad, transparencia y rendición de cuentas sobre su utilización.

Parágrafo 2º. El Ministerio del Deporte implementará un sistema público de información que permita consultar los proyectos habilitados, sus necesidades de financiación, los recursos privados recibidos, su estado de ejecución y los resultados alcanzados.

Parágrafo 3º. La donación no podrá implicar contraprestaciones económicas directas para el donante ni podrá utilizarse como mecanismo para obtener simultáneamente beneficios tributarios incompatibles sobre un mismo aporte.

Parágrafo 4º. El Gobierno nacional reglamentará mecanismos simplificados para facilitar la vinculación de personas naturales y jurídicas interesadas en financiar los proyectos inscritos en el Banco, procurando reducir las cargas administrativas y garantizar la trazabilidad de los recursos.

CAPÍTULO V

Vigencias y derogatorias

ARTÍCULO 10. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Jesús S. Lorduy M.

JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático

Enrique Cabrales Baquero

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 241 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se establecen disposiciones en materia de emprendimiento en el sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre -

LEY CANCHA DE OPORTUNIDADES.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1. **OBJETO DEL PROYECTO DE LEY¹:**

Se busca fomentar el emprendimiento en el sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre, por lo cual se conmina al Gobierno nacional a crear una política pública y el Plan Estratégico de Fomento del Emprendimiento en los Sectores del Deporte, Recreación, Actividad Física y Aprovechamiento del Tiempo Libre, como fuerza de sostenibilidad económica a corto, mediano y largo plazo, que busque garantizar la formación integral, orientación y desarrollo de emprendedores, cuya finalidad sea la de fortalecer la práctica deportiva dentro del territorio nacional, identificar las oportunidades y métodos de

emprendimiento, y tener inspección, vigilancia y control de quienes legalmente se constituyen como empresarios dentro del sector.

Así mismo, se otorgan incentivos tributarios para apalancar la estabilidad economía de quien se pretende consolidar como empresario dentro del sector. Y se establecen reglas para la movilización de inversión privada para el desarrollo de proyectos deportivos de impacto social.

2. **MARCO JURÍDICO:**

Los artículos 333 y 334 de la Constitución Política de Colombia marcan el derrotero de la actividad económica en el Estado colombiano. Dichos artículos preceptuaron:

“ARTÍCULO 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación.

ARTÍCULO 334. <Artículo modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

¹ Téngase en cuenta, que el antecedente legislativo inmediato o próximo en relación a la presente temática es el Proyecto de Ley número 291 de 2020 Cámara, autoría de Enrique Cabrales Baquero. Sin embargo, el mismo quedó archivado por cuanto no se tramitó dentro de los plazos establecidos en la Constitución (artículo 162) y la Ley (artículo 190 del Reglamento del Congreso).

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. *Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los <sic> derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva".* (Subraya y negrilla fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, **es al Estado a quien le corresponde, entre otros, intervenir para fomentar la productividad, la competitividad y el desarrollo económico del país, observando la empresa como base de dicho crecimiento**².

Ahora bien, se tiene que el diccionario de la Real Academia Española define “emprender” como “acometer y comenzar una obra, un negocio, un empeño, especialmente si encierran dificultad o peligro”³.

El emprendimiento es concebido como aquella “capacidad de una persona de realizar un esfuerzo adicional para alcanzar una meta, aunque en la actualidad se limita su uso para referirse a la persona que inicia una nueva empresa o proyecto. Una persona que enfrenta el desafío de un nuevo emprendimiento o negocio debe tener una actitud positiva una gran determinación a enfrentar retos y dificultades. Muchos profesionales deciden comenzar un propio proyecto a fin de lograr una estabilidad económica. Incluso, muchos gobiernos o entidades económicas se han propuesto ayudar a estos emprendedores con intenciones de dar impulso a la economía”⁴.

Lo anterior, pone de manifiesto entonces, la necesidad de distintos sectores, tanto público como privado, para que tomen las medidas indispensables para crear el ambiente adecuado, a efectos de impulsar la economía del país. Una de ellas, promoviendo el emprendimiento con miras a la creación de nuevas riquezas.

En consonancia con lo expuesto, recordemos que la Ley 1014 de 2006 otorgó las bases legales para el fomento a la cultura del emprendimiento, y definió al emprendedor como “una persona con capacidad de innovar; entendida esta como la capacidad de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva”; y al emprendimiento como “una manera de pensar y actuar orientada hacia la creación de riqueza. Es una forma de pensar, razonar y actuar centrada en las oportunidades, planteada con visión global y llevada a cabo mediante un liderazgo equilibrado y la gestión de un riesgo calculado, su resultado es la creación de valor que beneficia a la empresa, la economía y la sociedad”.

En ese sentido, está más que claro que el ordenamiento jurídico colombiano ofrece las directrices suficientes y claras para promover de manera generalizadas el emprendimiento como fuerza de desarrollo y sostenibilidad económica en el país.

El documento Conpes 3866 del 8 de agosto de 2016, estableció que la baja productividad era uno de los principales obstáculos para el crecimiento económico del país. Según el documento, el problema respondía a tres causas centrales: fallas de mercado y de gobierno que frenaban la innovación y el desarrollo empresarial; una estructura productiva poco diversificada y sofisticada, evidente en la fuerte concentración de exportaciones con bajo valor agregado; y una débil coordinación entre las entidades públicas, los gobiernos territoriales y el sector privado. Frente a este panorama, la política propuso fortalecer la innovación, el capital humano, el acceso al financiamiento, la calidad y la inserción en cadenas productivas, además de mejorar la articulación institucional.

Años después, el Conpes 4129 del 21 de diciembre de 2023 (el cual da origen a la Política Nacional de Reindustrialización), retomó varios de estos desafíos, pero fue más allá en su diagnóstico. Señaló que Colombia sigue enfrentando una estructura productiva con baja generación de valor agregado, escasa complejidad económica, una dependencia todavía marcada de las actividades extractivas y brechas territoriales que persisten en el tiempo. A partir de este panorama, planteó una estrategia de transformación productiva centrada en fortalecer las capacidades tecnológicas, impulsar la innovación, diversificar la economía y consolidar los encadenamientos productivos, con el objetivo final de elevar la productividad y la competitividad del país.

3. CONTEXTO DEL EMPRENDIMIENTO EN COLOMBIA:

Ahora, llama la atención lo publicado en el portal web de la Pontificia Universidad Javeriana Cali-, en la cual se sostuvo⁵:

² Empresa concebida como función social dentro del Estado colombiano.

³ Recuperado el martes 30 de junio de 2026 a las 14:00 horas en: <https://dle.rae.es/?id=Esip2Nv>

⁴ Recuperado el martes 30 de junio de 2026 a las 14:00 horas en: <https://concepto.de/emprendimiento/>

⁵ Recuperado el 5 de julio de 2026 a las 14:40 horas en: <https://www.javerianacali.edu.co/sites/default/fi->

“Recientemente el Global Entrepreneurship Monitor, GEM, lanzó el informe del estudio de la actividad empresarial 2023-2024 en Colombia en el que presentaron algunas conclusiones relevantes sobre el tema de emprendimiento.

El GEM es la red de investigación y monitoreo en emprendimiento más amplia y reconocida a nivel mundial que estudia la relación entre la actividad emprendedora y el desarrollo económico de los países participantes. En Colombia analizó los resultados del país en función de la valoración de la actividad emprendedora, tomando como fuentes de datos primarias la percepción del ciudadano entre 18 y 64 años de edad -sea este emprendedor o no- y la perspectiva de expertos.

Según el informe, la actividad empresarial se desarrolla en un entorno macroeconómico complejo: en 2023 la economía colombiana creció apenas un 0,6%, uno de los registros más bajos de las últimas décadas -salvo el año de la pandemia-, en un contexto de inflación relativamente alta, aumento de tasas de interés, caída de sectores como el industrial y la construcción, e incertidumbre asociada a las reformas planteadas por el nuevo gobierno. Este panorama ha generado importantes desafíos para el emprendimiento en los próximos años, con efectos sobre la inversión, el consumo y las expectativas de los potenciales empresarios.

En ese sentido, Colombia encuentra todavía un contexto institucional en proceso de consolidación para el emprendimiento y el desarrollo de la actividad emprendedora, tanto en relación con las actitudes como con la dinámica empresarial. Dentro de los resultados se destaca que las percepciones sobre el estatus del empresario y del emprendimiento como opción de carrera deseable se mantienen relativamente altas, pero persisten obstáculos estructurales como la dificultad de acceso a financiación, la carga tributaria y la burocracia, así como debilidades en la formación empresarial temprana.

Las nuevas empresas siguen concentrándose en actividades de consumo y servicios de baja complejidad, mientras otros sectores con altas tasas de innovación, mayor generación de empleo y mayores niveles de productividad permanecen subrepresentados. Además, las expectativas de generación de empleo de los nuevos negocios no muestran una mejora significativa y se han reducido frente a años anteriores, lo cual, unido a la limitada innovación manifestada por los emprendedores y a la baja orientación exportadora de las nuevas empresas, dibuja un panorama prudente cuando se evalúa el aporte del emprendimiento al crecimiento económico.

Se destaca también que, aunque ha aumentado la participación femenina en la actividad emprendedora, solo una fracción de los nuevos negocios logra consolidarse como empresas establecidas, lo que evidencia la necesidad de fortalecer el entorno de apoyo, especialmente en financiamiento, capacitación y claridad de las políticas públicas.

En este contexto, el GEM se mantiene como una de las mejores fuentes para el diseño y evaluación de políticas de emprendimiento, pues ofrece una línea de análisis de largo plazo sobre la dinámica empresarial del país y permite medir el impacto de las reformas económicas y sociales en la creación y consolidación de empresas. Entre los retos para la política pública actual se encuentran: impulsar la formalización, reducir las barreras regulatorias, mejorar el acceso a recursos financieros y cerrar las brechas de género y edad en la actividad emprendedora, de manera que el emprendimiento pueda convertirse en un verdadero motor de crecimiento y empleo para Colombia”. (Subraya fuera de texto).

Teniendo en cuenta lo anterior, se pretende con el presente proyecto de ley establecer las bases que otorguen las herramientas necesarias para fomentar e incentivar el emprendimiento en un sector específico, y este es, el ligado al deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre.

En ese sentido, se establece como función del Ministerio del Deporte, fomentar e incentivar el emprendimiento en el sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre, como fuerza de sostenibilidad económica a corto, mediano y largo plazo. Ello, en coadyuvancia y corresponsabilidad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de sus programas o entidades u organismos adscritos y/o vinculados, los departamentos, distritos y municipios.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo por su parte, señaló que⁶:

“[...] iNNpulsa Colombia ha respaldado emprendimientos del deporte a través del programa ALDEA, con el cual se apoyaron a empresarios y emprendedores innovadores en Colombia para superar sus obstáculos y encontrar financiación, dinamizando sus entornos regionales de innovación y emprendimiento, para que alcancen el máximo potencial de sus empresas, a través de una comunidad en la que pueden encontrar conexiones claves. El programa está dirigido a empresarios y emprendedores ubicados en cualquier lugar del país, personas naturales o jurídicas que tengan:

les/2023-11/Reporte_GEM_Colombia_2022-2023.pdf (artículo de abril de 2023).

⁶ Oficio número 2-2019-006712 del 15 de marzo de 2019 de Mincomercio.

1. *Producto y/o servicio con diferencial en el mercado que solucionan problemas desatinados, latentes o insatisfechos y configuran nuevas formas de generar valor. Se caracterizan por superar paradigmas usuales, romper fronteras, transformar industrias, logrando generar riqueza y desarrollo económico.*
2. *Equipo de trabajo: deben contar con mínimo 2 personas, hombres y mujeres, que lideran y dirigen la consolidación y crecimiento de la compañía. Son equipos de trabajo que normalmente se arriesgan y ambicionan crecer aceleradamente.*
3. *Potencial de escala: proyectan sus soluciones en otras regiones o mercados nacionales y/o internacionales y reconocen que necesitan capacidades para poder replicarse.*
4. *Validación de mercado/ventas: tienen un prototipo validado con ventas constantes desde el inicio de su operación, a estos se les clasifica dentro de innovadores, dado que las ventas es un indicador de éxito y la innovación está asociada al éxito en el mercado.*
5. *Cuentan con hasta 10 años de operación comercial.*

Con el programa ALDEA de iNNpulsa Colombia busca construir una comunidad donde empresarios y emprendedores innovadores tengan la oportunidad de superar las barreras más difíciles, a través de un proceso que incluye cuatro retos:

- 1) *Conozcámonos*
- 2) *Conversa con expertos*
- 3) *Conéctate con tus Asesores*
- 4) *Levantemos Capital”.*

Se estableció que en virtud del programa ALDEA, se han apoyado cuarenta y dos (42) emprendimientos con llaves de acceso por valor de \$50.000.000 en Bogotá D.C, encaminados a realizar acciones que contribuyen con actividades deportivas, tales como: 1) Plataforma de selección, formación y desarrollo de talento futbolístico y humano en Colombia, con procesos técnicos y tecnológicos que nos acercan a formar seres humanos y deportistas de élite y transformar el fútbol colombiano; 2) Aplicación para celulares que permitirá reservar canchas y realizar pagos en línea desde un dispositivo móvil de una forma práctica y segura, directamente con el establecimiento que se elija. Además, brinda la oportunidad de crear un club con los amigos del usuario para participar en encuentros amistoso o torneos; 3) Producir prendas de protección deportiva con la técnica como colmena de abeja; 4) Empresa social, la cual genera programas, productos y

espacios innovadores de impacto positivo para las personas con discapacidad. El gimnasio FLEX, es un espacio de recreación y deporte, enfocado en llevar el cuerpo y mente al extremo de las personas con discapacidad física, por medio de entrenamientos con maquinarias con patentes de innovación, las cuales permiten realizar spinning, stretching, aeróbicos, boxeo, crossfit y funcional; 5) Pedagogías para el mejoramiento de entornos comunitarios barriales y rurales, con transferencias metodológicas a líderes comunitarios, con programas de capacitación para el sector deporte; 6) plataforma de información deportiva; 7) Chaquetas para ciclistas; y 8) Plataforma líder de ejercicio y nutrición en línea.

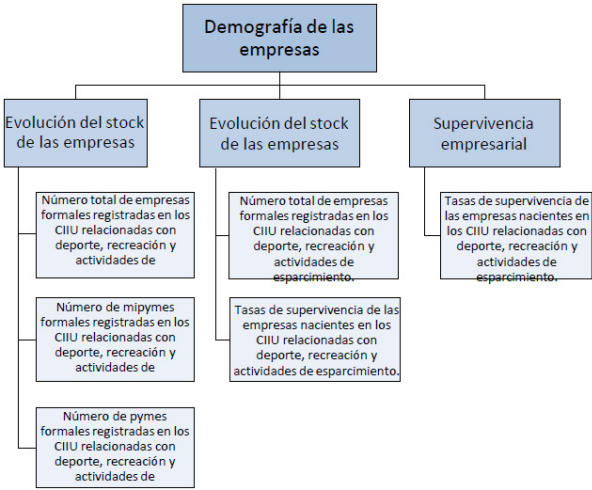
Finalmente, dijo que no se cuenta con políticas de emprendimiento para dicho sector (el deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre), pues se patrocina a los emprendedores de manera transversal (de cualquier sector) siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico.

Como consecuencia de lo anterior, se evidencia que, si bien se han implementado algunas medidas de apoyo al emprendimiento en este sector -como la financiación de cuarenta y dos (42) emprendimientos relacionados con el deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre a través del programa ALDEA de iNNpulsa Colombia-, esta cifra resulta limitada frente al potencial de crecimiento y a las tendencias globales de la economía del deporte. En particular, se observa un amplio margen de desarrollo en las industrias vinculadas a los deportes de alto impacto o de gran audiencia, las cuales generan oportunidades de negocio no solo a partir de la práctica deportiva, sino también de las actividades económicas conexas, como ocurre en disciplinas como el tenis, el golf, el baloncesto, el béisbol y el fútbol.

Por ejemplo, en ocasión a este último, emprendedores en el mundo se enfocan en la creación, fabricación y comercialización de productos que sirven al mismo, tales como, indumentaria textil (camisetas, pantalonetas, medias), canilleras, guayos, balones, pitos, banderines, trofeos, etc.; y en el país, en ocasiones no encuentran las herramientas necesarias para empezar a generar dichos bienes y/o servicios de una forma creativa, metódica, ética, responsable y efectiva. Lo cual impide el crecimiento económico y la dinamización de la industria. **Pues no existe una política pública organizada con miras al fortalecimiento del sector, pese a que tiene un enorme potencial para la generación de nueva riqueza en el país.**

Confecámaras a través del oficio número 143096 del 26 de marzo de 2019, informó lo siguiente respecto a sociedades registradas en el Registro Único Empresaria y Social (RUES), relacionadas

con el sector del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre:



1. Evolución del stock de empresas:

A. Número total de empresas formales registradas en los CIU relacionadas con deporte, recreación y actividades de esparcimiento:

Ciu_rev4	Descripción	2013	2014	2015	2016	2017	2018
3230	Fabricación de artículos y equipo para la práctica del deporte	221	249	296	288	341	382
4762	Comercio al por menor de artículos deportivos, en establecimientos especializados	1.697	1.976	2.434	2.558	2.824	3.224
8552	Enseñanza deportiva y recreativa	439	639	865	986	1.206	1.342
9311	Gestión de instalaciones deportivas	2.643	2.633	3.055	3.307	3.470	3.816
9312	Actividades de clubes deportivos	159	211	284	311	374	426
9319	Otras actividades deportivas	631	751	966	1.089	1.212	1.437
9321	Actividades de parques de atracciones y parques temáticos	134	174	214	210	263	285
9329	Otras actividades recreativas y de esparcimiento n.c.p.	5.120	5.329	6.129	6.437	7.555	8.439
Total General		11.044	11.962	14.243	15.186	17.245	19.351

Fuente: RUEES, Cálculos Dirección de Estudios Económicos

B. Número de Mipymes formales registradas en los CIU relacionadas con deporte, recreación y actividades de esparcimiento:

Ciu_rev4	Descripción	2013	2014	2015	2016	2017	2018
3230	Fabricación de artículos y equipo para la práctica del deporte	221	249	296	288	341	382
4762	Comercio al por menor de artículos deportivos, en establecimientos especializados	1.696	1.975	2.433	2.556	2.822	3.219
8552	Enseñanza deportiva y recreativa	439	639	865	986	1.205	1.342
9311	Gestión de instalaciones deportivas	2.643	2.633	3.055	3.307	3.468	3.814
9312	Actividades de clubes deportivos	156	207	281	305	369	419
9319	Otras actividades deportivas	631	751	966	1.088	1.212	1.436
9321	Actividades de parques de atracciones y parques temáticos	131	170	210	206	260	284
9329	Otras actividades recreativas y de esparcimiento n.c.p.	5.114	5.322	6.119	6.426	7.545	8.432
Total General		11.031	11.946	14.225	15.162	17.222	19.328

Fuente: RUEES, Cálculos Dirección de Estudios Económicos

C. Número de pymes formales registradas en los CIU relacionadas con deporte, recreación y actividades de esparcimiento.

Ciu_rev4	Descripción	2013	2014	2015	2016	2017	2018
3230	Fabricación de artículos y equipo para la práctica del deporte	20	30	31	28	25	32
4762	Comercio al por menor de artículos deportivos, en establecimientos especializados	89	101	132	144	141	155
8552	Enseñanza deportiva y recreativa	6	5	12	10	9	13
9311	Gestión de instalaciones deportivas	42	51	44	42	42	49
9312	Actividades de clubes deportivos	17	17	27	30	33	33
9319	Otras actividades deportivas	11	22	31	32	23	26
9321	Actividades de parques de atracciones y parques temáticos	23	20	30	27	31	43
9329	Otras actividades recreativas y de esparcimiento n.c.p.	83	95	106	116	111	131
Total General		291	341	413	429	415	482

Fuente: RUEES, Cálculos Dirección de Estudios Económicos

2. Evolución de las matrículas nuevas:

A. Número total de empresas formales (Mipymes) registradas en los CIU relacionadas con deporte, recreación y actividades de esparcimiento:

Ciu_rev4	Descripción	2013	2014	2015	2016	2017	2018
3230	Fabricación de artículos y equipo para la práctica del deporte	29	40	34	35	65	82
4762	Comercio al por menor de artículos deportivos, en establecimientos especializados	416	474	463	462	637	667
8552	Enseñanza deportiva y recreativa	226	305	311	335	394	391
9311	Gestión de instalaciones deportivas	483	615	599	733	835	836
9312	Actividades de clubes deportivos	60	89	105	89	126	128
9319	Otras actividades deportivas	273	277	310	314	349	379
9321	Actividades de parques de atracciones y parques temáticos	33	59	59	52	84	52
9329	Otras actividades recreativas y de esparcimiento n.c.p.	1.667	1.604	1.448	1.569	2.416	2.208
Total General		3.187	3.463	3.329	3.589	4.906	4.743

Fuente: RUEES, Cálculos Dirección de Estudios Económicos

B. Número de empresas (Pymes) creadas en los CIU relacionadas con deporte, recreación y actividades de esparcimiento:

Ciu_rev4	Descripción	2013	2014	2015	2016	2017	2018
3230	Fabricación de artículos y equipo para la práctica del deporte						1
4762	Comercio al por menor de artículos deportivos, en establecimientos especializados	1	1	3			3
8552	Enseñanza deportiva y recreativa					1	
9311	Gestión de instalaciones deportivas	4	5	1	3	1	2
9312	Actividades de clubes deportivos	1		3	3		
9319	Otras actividades deportivas		1	1	1		1
9321	Actividades de parques de atracciones y parques temáticos	2		4			
9329	Otras actividades recreativas y de esparcimiento n.c.p.	7	2	2	1	2	1
Total General		15	9	14	8	4	8

Fuente: RUEES, Cálculos Dirección de Estudios Económicos

Con el propósito de actualizar la información presentada anteriormente, se amplía el panorama del sector con información disponible a diciembre de 2024. Es importante señalar que esta información no se presenta bajo el mismo formato de cifras del RUEES, debido a que no se dispone de información equivalente y comparable con la publicación de Confecámaras para este período. En consecuencia, se incluye como un anexo construido a partir de otras fuentes oficiales de información.

De acuerdo con la Cuenta Satélite del Deporte (CSD), publicada el 3 de diciembre de 2025 con cifras para el período 2018-2024 (preliminares), la cual mide la producción, el consumo intermedio y el valor agregado bruto de las actividades económicas vinculadas al deporte a partir de varios de los mismos códigos CIU analizados en este documento, la producción total del sector pasó de 18,6 billones de pesos en 2018 a 32,8 billones en 2024, lo que representa un crecimiento del 76,3%. Asimismo, el valor agregado bruto alcanzó los 17,8 billones de pesos en 2024, con una participación promedio del 1,03% en el valor agregado bruto nacional durante el periodo de análisis.

En materia de formalidad laboral, la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE muestra que para el primer trimestre del 2024, la categoría de “actividades artísticas, de entretenimiento y recreación” concentró el 11,2% de la informalidad laboral nacional. Por su parte, la proporción de población ocupada informal en el país alcanzó el 57,2% en el primer trimestre de 2025, frente al 56,3% registrado en el mismo periodo de 2024, mientras que en las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas esta proporción fue del 43,1%.

3. Supervivencia empresarial:

A. Tasas de supervivencia de las empresas nacientes en los CIU relacionadas con deporte, recreación y actividades de esparcimiento⁷:

⁷ Aspecto metodológico: Supervivencia: Porcentaje de empresas que nacen en el año “t” y que continúan activas “s” años después de su nacimiento. Para el cálculo,

Ctiu_rev4	Descripción	Supervivencia a 5 años					
		Año 0 (Creación_Empresa)	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
3230	Fabricación de artículos y equipo para la práctica del deporte	100	65	61	61	55	48
4762	Comercio al por menor de artículos deportivos, en establecimientos especializados	100	74	63	59	52	45
8552	Enseñanza deportiva y recreativa	100	53	44	38	32	26
9311	Gestión de instalaciones deportivas	100	56	47	41	36	30
9312	Actividades de clubes deportivos	100	96	91	87	78	78
9319	Otras actividades deportivas	100	86	76	66	59	52
9321	Actividades de parques de atracciones y parques temáticos	100	75	63	63	50	50
9329	Otras actividades recreativas y de esparcimiento n.c.p.	100	57	47	38	30	28
	Total General	100	58	48	42	36	30

Fuente: RUES, Cálculos Dirección de Estudios Económicos

Confecámaras, a través de sus estudios sobre dinámica y movilidad empresarial, ha señalado que de las más de 306 mil empresas creadas en el país durante 2019, únicamente el 32% permanecía activa cinco años después. Asimismo, la entidad reporta que las sociedades presentan una tasa de supervivencia a cinco años del 44%, frente al 30% registrado para las personas naturales, en buena medida porque las primeras tienen mayores posibilidades de crecimiento y consolidación en el mercado. Si bien estas cifras corresponden al comportamiento general del tejido empresarial colombiano y no a un análisis específico del sector deporte, constituyen una referencia útil para dimensionar los retos que enfrentan los nuevos emprendimientos en el país.

Relacionado a lo anterior, fomentar el emprendimiento en el sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre, coadyuvará con la salud pública de los habitantes del territorio nacional⁸.

se debe hacer un seguimiento individualizado de las empresas que han iniciado su actividad en un período y el número de estas que continúan activas en los períodos siguientes: Ejemplo: de cada 100 empresas creadas formalmente en el sector de fabricación de artículos deportivos, en establecimientos especializados, 48 sobreviven a sus primeros cinco años de vida.

8 COLDEPORTES a través del Grupo Interno de Trabajo Actividad Física con sus 4 programas: Programa Nacional de Hábitos y Estilos de Vida Saludable, el Programa Nacional de Vías Activas y Saludables, el Programa Nacional de Capacitación y el Sistema Nacional de Monitoreo, busca fomentar la práctica regular de la actividad física, por medio de la construcción y socialización de lineamientos basados en la evidencia, la concertación y las metas gubernamentales; el cual se opera a través de un sistema organizado, eficiente y sostenible de políticas, programas y proyectos intersectoriales de actividad física en los ámbitos educativo, comunitario, laboral y de salud, repercutiendo en la promoción de la salud y la prevención de enfermedades crónicas no transmisibles como la obesidad, entre otros, beneficiando a todo el curso de vida. Cabe anotar que el objetivo del Grupo Interno de Trabajo Actividad Física es aumentar la prevalencia de actividad física en el país, con el propósito de que la población colombiana goce de los beneficios de la práctica de la misma no solo a nivel fisiológico, también mental y social, como herramienta para mejorar la calidad de vida, bienestar y salud de los habitantes del territorio nacional. Se han implementado políticas y estrategias, asimismo se han gestionado recursos de diferentes sectores, lo que ha permitido movilizar en oportunidades para la práctica de actividad física regular a más de 4 millones de personas

Recordemos que, la Corte Constitucional en Sentencia T-410 de 1999 (M.P. doctor Vladimiro Naranjo Mesa), sostuvo que:

“[...] El deporte, al igual que la recreación, ha sido considerado por la Corte como una actividad propia del ser humano que resulta indispensable para su evolución y desarrollo, tanto a escala personal como social. La actividad deportiva cumple entonces un papel protagónico en la adaptación del individuo al medio en que vive, a la vez que actúa como mecanismo facilitador en su proceso de crecimiento, impulsando las bases de la comunicación y las relaciones interpersonales.

En el nuevo orden constitucional, la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, se reconoce como un derecho de todas las personas (C. P. artículo 52) que, no obstante estar ubicado en el marco de los derechos sociales, económicos y culturales, adquiere el carácter de fundamental por su estrecha conexidad con otros derechos que ostentan ese rango.

En efecto, en un marco participativo-recreativo, la inclinación por una determinada práctica deportiva a escala aficionada o profesional y la importancia que ello comporta en el proceso de formación integral del individuo, vincula el deporte con los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la educación e incluso al trabajo cuando su práctica habitual se asume como una actividad profesional de la cual se deriva el sustento diario.

La importancia que tiene la actividad recreativa y deportiva en el desarrollo integral del ser humano y en la promoción social de la comunidad, la destaca en mayor medida el propio ordenamiento Superior al reconocer expresamente que dicha actividad reviste el carácter de derecho fundamental y prevalente en el caso de los niños (artículo 44).

La práctica deportiva, entendida como derecho constitucional fundamental, constituye entonces una actividad de interés público y social, cuyo ejercicio, tanto a escala aficionada como profesional, debe desarrollarse de acuerdo con normas preestablecidas que, orientadas a fomentar valores morales, cívicos y sociales, faciliten la participación ordenada en la competición y promoción del juego y, a su vez, permitan establecer las responsabilidades de quienes participan directa e indirectamente en tales eventos. Estas reglas, que son necesarias para conformar y desarrollar una relación o práctica deportiva organizada, se constituyen en fuentes de conducta obligatorias en tanto no comprometan el núcleo esencial de los derechos fundamentales consagrados y garantizados por la Constitución Política”. (Subraya fuera de texto).

Lo anterior, hace colegir entonces que, al deporte, la educación física, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, se le dio un estatus social significativo y lo convirtió en parte de los

anualmente a lo largo y ancho del país (Oficio Radicado número 2019EE0003234 de Coldeportes).

derechos sociales de la Nación. Siendo interpretado por conexidad como derecho fundamental⁹.

El artículo 52 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 002 del 2000, consideró que:

“El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas”.

Con ello, se consideró al sector en comento, como parte del gasto público social, ubicándolo como función del desarrollo integral del individuo, del mejoramiento de la calidad de vida, de la salud y como parte del sistema educativo¹⁰.

4. PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY:

La Organización de Naciones Unidas ha reconocido a la actividad física y al deporte como pilares esenciales en la salud global. Por su parte, la Organización Mundial de la Salud advierte que cerca de 1.800 millones de adultos corren riesgo de enfermar por falta de actividad física, lo que significa que aproximadamente el 31% de la población mundial se encuentra en riesgo a causa del sedentarismo.

En el estudio *“National, regional, and global trends in insufficient physical activity among adults from 2000 to 2022: a pooled analysis of 507 population-based surveys with 5.7 million participants”* desarrollado por Tessa Strain, Seth Flaxman, Regina Guthold, Elizaveta Semanova, Melanie Cowan, Leanne M Riley, Fiona C Bull, Gretchen A Stevens y Country Data Author Group, se analizaron 507 encuestas realizadas en 163 países y territorios, con el propósito de estimar la prevalencia mundial de actividad física insuficiente entre la población adulta durante el período comprendido entre 2000 y 2022. Los resultados evidenciaron que, para 2022, el 31,3% de los adultos en el mundo no alcanzaba los niveles mínimos de actividad física recomendados, que la inactividad física continuaba en aumento en más de la mitad de los

países analizados, que las mujeres presentaban una mayor prevalencia de inactividad que los hombres y que, de mantenerse las tendencias actuales, no se alcanzará la meta mundial de reducir en un 15% la inactividad física para el año 2030. Del análisis de los resultados del estudio se concluye que América Latina y el Caribe continúan ubicándose entre las regiones con mayor prevalencia de actividad física insuficiente a nivel mundial¹¹.

Esta realidad se refleja en Colombia, la Red Colombiana de Actividad Física (RedColAF), con fundamento en investigaciones científicas realizadas en el país, advirtió que cerca del 44 % de los colombianos presenta niveles insuficientes de actividad física¹². Lo anterior demuestra la necesidad de fortalecer políticas públicas que promuevan estilos de vida saludables, incrementen la práctica deportiva y contribuyan a disminuir los factores de riesgo asociados al sedentarismo.

Sin embargo, la promoción del deporte trasciende los beneficios en materia de salud pública. Actualmente constituye una herramienta de inclusión social, desarrollo humano y crecimiento económico. Organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, han impulsado iniciativas de Deporte para el Desarrollo (DPD), reconociendo que la actividad física favorece la reducción de brechas sociales, fortalece el capital humano y social y contribuye al aumento de la productividad. En consecuencia, promover el deporte mediante políticas públicas no solo mejora la calidad de vida de la población, sino que también genera condiciones favorables para el desarrollo económico.

Según el Global Sports Report 2025 de Nielsen, la industria del deporte atraviesa una transformación impulsada por la expansión de las audiencias globales, la digitalización de los contenidos y la evolución de los hábitos de consumo. El informe identifica como principales motores de crecimiento el fortalecimiento del fútbol como el deporte de mayor alcance mundial, el acelerado crecimiento del deporte femenino y la consolidación de nuevas plataformas digitales que están redefiniendo la forma en que los aficionados consumen e interactúan con el deporte. En este contexto, la economía del deporte ofrece amplias oportunidades para el emprendimiento, al favorecer el desarrollo de bienes y servicios innovadores, el uso de tecnologías aplicadas al deporte, la creación de nuevas experiencias para los consu-

⁹ A dicha conclusión llegó el suscrito, como autor igualmente del Proyecto de Ley 220 de 2018 Cámara, por el cual se establece el porcentaje mínimo de destinación de recursos al desarrollo y fomento de actividades deportivas en el territorio nacional, y se garantizan beneficios a escuelas de formación deportiva.

¹⁰ Igual conclusión, se consideró en el Proyecto de Ley 220 de 2018 Cámara.

¹¹ Strain, T., Flaxman, S., Guthold, R., et al. (2024). National, regional, and global trends in insufficient physical activity among adults from 2000 to 2022: A pooled analysis of 507 population-based surveys with 5.7 million participants. *The Lancet Global Health*, 12(8), e1232–e1243. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(24\)00150-5](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(24)00150-5)

¹² Murillo Herrera, J. M. (2026, 6 de abril). El 44 % de los colombianos no hace suficiente ejercicio físico: ¿qué riesgos trae el sedentarismo a la salud? *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/tendencias/sociales/el-44-de-los-colombianos-no-hace-suficiente-ejercicio-fisico-que-riesgos-trae-el-sedentarismo-a-la-salud-491440>.

midores y el fortalecimiento de modelos de negocio sostenibles, aspectos que contribuyen a la generación de empleo, la atracción de inversión y el crecimiento económico del sector.

- EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA DEL DEPORTE EN COLOMBIA:

Se puede afirmar que en Colombia existe una evolución en la industria del deporte. Un ejemplo de ello, es el crecimiento exponencial del “running”, cuya disciplina ha impulsado la inversión de marcas internacionales de indumentaria deportiva y ha dinamizado el mercado nacional de bienes y servicios asociados a la práctica deportiva. El aumento en la participación de corredores ha generado una mayor demanda de calzado, ropa deportiva, gafas adecuadas, dispositivos tecnológicos para el debido entrenamiento, eventos atléticos, servicios de preparación física, nutrición deportiva y recuperación. Esta nueva práctica, revela que el deporte constituye un sector con capacidad para atraer inversión, generar empleo y promover nuevos modelos de negocio¹³.

En este sentido, los emprendimientos del sector deportivo deben orientarse a las necesidades del mercado y a la generación de valor agregado para los usuarios y consumidores. Para ello, resulta indispensable fortalecer las capacidades técnicas, tecnológicas y empresariales de los emprendedores, de manera que puedan desarrollar modelos de negocio innovadores y competitivos, alineados con las estrategias de marketing, la identidad cultural del deporte y las tendencias nacionales e internacionales del mercado.

Asimismo, la innovación en los productos y servicios constituye un factor determinante para el posicionamiento y la sostenibilidad de los emprendimientos, al igual que el fortalecimiento de la marca y de su reputación¹⁴. En consecuencia, es necesario promover la creación de alianzas estratégicas y mecanismos de patrocinio que faciliten el crecimiento, la consolidación y la proyección de los emprendimientos nacientes dentro de la economía del deporte.

De acuerdo con el “Plan de Acción Global para la Actividad Física 2018-2030: Más personas activas para un mundo más sano” el costo mundial de la inactividad física está estimado en 54 billones de dólares por año en cuidado directo a la salud, con 14 billones de dólares adicionales atribuibles a pérdidas de productividad. Dentro del enfoque

sistémico desarrollado por este plan se proyecta el desarrollo de diferentes políticas encaminadas en una implementación a corto plazo (2-3 años), mediano plazo (3-6 años) y largo plazo (7-12 años). Esta temporalidad, así como las acciones estratégicas que la componen, son una base interesante para el desarrollo de un plan encaminado a fomentar el emprendimiento en el deporte, la actividad física y la recreación¹⁵.

Por ello, es importante que las escuelas de formación no solo estén direccionadas al fortalecimiento competitivo del deporte, sino al fomento transversal del deporte y la actividad física de niños, niñas, adolescentes y adultos.

En el desarrollo de políticas públicas, el gobierno nacional deberá expedir un Plan Estratégico de Fomento del Emprendimiento en los Sectores del Deporte, Recreación, Actividad Física y Aprovechamiento del Tiempo Libre, que tenga como finalidad garantizar la formación integral, orientación y desarrollo de emprendedores. Y que su objetivo primordial sea fortalecer la práctica deportiva dentro del territorio nacional; identificar las oportunidades y métodos de emprendimiento; observar los lineamientos de los artículos 3° y 4° del proyecto de ley; y tener inspección, vigilancia y control de quienes legalmente se constituyen como empresarios dentro del sector.

5. CONTENIDO DEL PROYECTO:

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se pone en conocimiento del Congreso de la República el proyecto de ley, *por medio de la cual se establecen disposiciones en materia de emprendimiento en el sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre* - LEY CANCHA DE OPORTUNIDADES, el cual se compone de diez (10) artículos de la siguiente manera:

- 1) El artículo primero, consagra el objeto del proyecto, el cual es claro en establecer que tiene como finalidad, dictar medidas para fomentar e incentivar el emprendimiento en el sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre.
- 2) El artículo segundo pretende asignar la responsabilidad (funciones) al Ministerio del Deporte, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de sus programas o entidades u organismos adscritos y/o vinculados, a los departamentos, distritos y municipios, de fomentar e incentivar el emprendimiento en el sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre, como fuerza de sostenibilidad económica a corto (gestiones de divulgación de la información

¹³ Portafolio. (2026). *El boom del running en Colombia activa la inversión de marcas internacionales en indumentaria deportiva*. <https://www.portafolio.co/tendencias/sociales/el-boom-del-running-en-colombia-activa-la-inversion-de-marcas-internacionales-en-indumentaria-deportiva-492202>

¹⁴ Ratten, Vanessa; Matos, Joao. (2016). *Sports Entrepreneurship and Innovation: Concepts and Theory*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/310338432_Sport_Entrepreneurship_and_Innovation

¹⁵ Organización Mundial de la Salud. (2018). *Global Action Plan on Physical Activity 2018-2030. More Active People for a Healthier World*. Recuperado de: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272722/9789241514187-eng.pdf>

y promoción del emprendimiento), mediano (fomento e incentivación del emprendimiento) y largo plazo (consolidar el crecimiento económico del sector y la dinamización de la industria). De ello, se entregará un informe anual a los entes de control.

- 3) El tercer artículo, establece el desarrollo de la Política Pública de Fomento e Incentivo para el Emprendimiento del Sector Deporte, Recreación, Actividad Física y Aprovechamiento del Tiempo Libre; en un tiempo de 12 meses y mediante programas del Ministerio del Deporte, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y demás entidades adscritas y/o vinculadas dispongan para el desarrollo, la implementación y la ejecución completa del mismo.
- 4) El artículo cuarto, otorga un plazo máximo de un (1) año contados a partir de la promulgación de la ley, para que el Gobierno nacional expida el Plan Estratégico de Fomento del Emprendimiento en los Sectores del Deporte, Recreación, Actividad Física y Aprovechamiento del Tiempo Libre, como fuerza de sostenibilidad económica a corto, mediano y largo plazo, que busque garantizar la formación integral, orientación y desarrollo de emprendedores. Su finalidad será fortalecer la práctica deportiva dentro del territorio nacional, identificar las oportunidades y métodos de emprendimiento, observar los lineamientos de los artículos 2° y 3° del mismo texto normativo, y tener inspección, vigilancia y control de quienes legalmente se constituyen como empresarios dentro del sector.
- 5) El artículo quinto, pretende incentivar el desarrollo de actividades industriales derivadas del sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre, con miras a consolidar la economía del mismo. Por ello, propone una exención tributaria -renta exenta- por el término de cinco (5) años a partir de la constitución de la sociedad, siempre y cuando lo haga a más tardar el 31 de diciembre de 2032. Replicando los requisitos establecidos en el artículo 79 de la Ley 1943 de 2018 -Ley de Financiamiento-, pero adecuado al sector en cuestión.

En relación al presente artículo, resulta pertinente tener en cuenta las siguientes consideraciones jurídicas:

El artículo 154 de la Constitución Política, estableció:

“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la

Constitución. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”. (Subraya fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, el artículo 150 de la misma Carta Política preceptuó:

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

[...]

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración”.

(Subraya fuera de texto).

Por su parte, el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, reguló la situación así:

“ARTÍCULO 142. INICIATIVA PRIVATIVA DEL GOBIERNO. Solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:

[...]

14. Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”. (Subraya fuera de texto).

El mismo Reglamento del Congreso, preceptuó en el artículo 143, que:

“ARTÍCULO 143. CÁMARAS DE ORIGEN. Los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos serán presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes, mientras que los de relaciones internacionales lo serán en el Senado”. (Subraya fuera de texto).

Finalmente, la Sentencia C-932 de 2009 de la Corte Constitucional (M. P. María Victoria Calle Correa), sostuvo:

“Si bien las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución, cuando se trata de las materias previstas en el inciso segundo de dicho artículo, esto es, las relativas a los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, tales normas solo podrán ser

dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno. Así, la Corte ha señalado de manera consistente que la iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias corresponde de manera exclusiva al gobierno nacional, entendiendo por iniciativa no solo la presentación misma del proyecto de ley respectivo, sino también al avalar o impulsar proyectos inicialmente presentados por el Congreso en instancias posteriores del debate parlamentario. [...]”.

Por lo anterior, se observa que es admisible la iniciativa legislativa destinada a establecer exenciones tributarias, siempre y cuando se den las prerrogativas establecidas por el alto tribunal constitucional. Adicionalmente, y si a ello ha lugar, los artículos subsiguientes, deberán ser tratados de la misma manera.

- 6) El artículo sexto, establece que los micro y pequeños empresarios, así como emprendedores de los sectores del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre, durante sus primeros tres (3) años de actividad económica, tendrán un descuento del 20% en las tasas aplicables a los trámites ante la Superintendencia de Industria y Comercio relacionados con: 1. Solicitudes de registro de marcas y lemas comerciales. 2. Solicitudes de registro de diseños industriales. 3. Solicitudes de patentes de invención y modelos de utilidad.

Además, en los párrafos que le prosiguen se aclara que estos beneficios no son acumulables con otras reducciones, tarifas diferenciales o descuentos aplicables al mismo trámite. Por otro lado, el párrafo 2° dispone que la Superintendencia de Industria y Comercio definirá los mecanismos para acreditar y aplicar el beneficio, procurando que su reconocimiento sea automático mediante la información disponible en los registros públicos, sin generar trámites o cargas adicionales para los emprendedores.

- 7) El artículo séptimo, establece que los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Comercio, Industria y Turismo, y Deporte deberán realizar evaluaciones periódicas de los beneficios contemplados en la ley para medir su impacto sobre la creación y formalización de empresas, la generación de empleo, la inversión privada y el crecimiento económico del sector. Asimismo, dispone la elaboración de un informe al Congreso de la República, tres años después de la entrada en vigor de los beneficios, con recomendaciones sobre su continuidad o ajuste, y señala que su implementación deberá respetar los principios de sostenibilidad fiscal y las disposiciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

- 8) El artículo octavo, crea el Banco de Proyectos Deportivos de Impacto Social, administrado por el Ministerio del Deporte, con el fin de identificar, evaluar y priorizar iniciativas susceptibles de recibir financiación mediante aportes y donaciones del sector privado. Entre los proyectos elegibles se incluyen aquellos relacionados con infraestructura deportiva, escuelas de formación, capacitación de talento humano, programas dirigidos a poblaciones vulnerables, adquisición de implementos deportivos e iniciativas de innovación e inclusión. Asimismo, se establece que el Ministerio definirá los criterios para la selección y seguimiento de los proyectos, los cuales podrán ser presentados por entidades públicas y organizaciones sin ánimo de lucro, aclarando que su inclusión en el Banco no genera una obligación de financiación por parte de la nación ni asignaciones presupuestales automáticas.
- 9) El artículo noveno, autoriza a las personas naturales y jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta a realizar donaciones para financiar proyectos inscritos en el Banco de Proyectos Deportivos de Impacto Social. Asimismo, establece que dichas donaciones podrán acceder a los beneficios tributarios previstos en el Estatuto Tributario, siempre que se cumplan los requisitos legales aplicables. Adicionalmente, dispone mecanismos de certificación, trazabilidad, transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos, ordena la creación de un sistema público de información para el seguimiento de los proyectos y señala que las donaciones no podrán generar contraprestaciones económicas para el donante ni dar lugar a beneficios tributarios incompatibles. Finalmente, faculta al Gobierno nacional para reglamentar mecanismos que faciliten la participación de potenciales financiadores y reduzcan las cargas administrativas asociadas al proceso.

- 10) Finalmente, el artículo decimo establece la vigencia de la ley.

6. IMPACTO FISCAL:

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el impacto fiscal de todo proyecto de ley que ordene gasto o conceda beneficios tributarios deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El presente proyecto de ley no ordena directamente la creación de apropiaciones presupuestales adicionales. Las funciones asignadas al Ministerio del Deporte, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a las demás entidades involucradas deberán desarrollarse en el marco de sus competencias y de las apropiaciones presupuestales disponibles.

El principal impacto fiscal de la iniciativa se deriva del beneficio tributario previsto en el artículo 5°, cuya magnitud dependerá del número efectivo de sociedades que cumplan los requisitos para acceder al mismo y del valor de las rentas objeto del beneficio. Asimismo, el artículo 7° contempla una reducción en determinadas tasas ante la Superintendencia de Industria y Comercio, cuyo impacto estará determinado por el número de beneficiarios que efectivamente hagan uso de dicho incentivo.

Por su parte, la creación del Banco de Proyectos Deportivos de Impacto Social prevista en el artículo 8° no genera obligaciones automáticas de financiación a cargo de la nación ni apropiaciones presupuestales adicionales. Su implementación deberá realizarse con cargo a los recursos disponibles de las entidades competentes.

De igual manera, el artículo 9° no crea un nuevo beneficio tributario, sino que permite canalizar recursos privados hacia los proyectos inscritos en el Banco, remitiendo al tratamiento tributario ya previsto en el artículo 257 del Estatuto Tributario, siempre que las donaciones y las entidades beneficiarias cumplan los requisitos establecidos en la legislación vigente.

En consecuencia, la cuantificación del impacto fiscal de la iniciativa deberá concentrarse principalmente en los beneficios previstos en los artículos 5° y 7°. Durante el trámite legislativo se solicitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a las demás entidades competentes la información técnica necesaria para precisar dicho impacto y evaluar su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En todo caso, la valoración fiscal de la iniciativa deberá considerar igualmente su potencial para incentivar la creación y formalización empresarial, promover la inversión privada, generar empleo y movilizar recursos privados hacia proyectos deportivos de impacto social.

7. **CONSIDERACIONES FINALES:**

Se considera oportuna la radicación del presente proyecto de ley, en tanto resulta conveniente a efectos de garantizar el fortalecimiento del sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre, con miras a la generación de nueva riqueza en el país.

8. **CONFLICTO DE INTERESES:**

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma ley, que establece la obligación al autor del proyecto de presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un

conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

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

Cordialmente,

Jesús S. Lorduy M.

JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República
Partido Centro Democrático

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 19 de AGOSTO del año 2026

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

No. 241 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HIL Jesús SALIM LORDUY M., HS ENRIQUE CABRALES BAQUERO



SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO	
Gaceta número 1147 - jueves, 27 de agosto de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de Ley número 219 de 2026 Cámara, por medio del cual se establece el incidente de reparación integral de perjuicios por violencias de género y violencias en contexto familiar de los procesos de divorcio, los de declaración de unión marital de hecho y cesación de efectos civiles de matrimonio católico, y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de Ley número 241 de 2026 Cámara, por medio de la cual se establecen disposiciones en materia de emprendimiento en el sector deporte, recreación, actividad física y aprovechamiento del tiempo libre - LEY CANCHA DE OPORTUNIDADES	20