



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 1557

Bogotá, D. C., lunes, 28 de diciembre de 2020

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas para promover, difundir y facilitar el uso del lenguaje claro y se dictan otras disposiciones.*

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 020 DE 2020 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA PROMOVER, DIFUNDIR Y FACILITAR EL USO DEL LENGUAJE CLARO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, me permito presentar el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 020 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se establecen medidas para promover, difundir y facilitar el uso del lenguaje claro y se dictan otras disposiciones”.

**1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa de origen congresional presentada por los Honorables Representantes a la Cámara Nubia López Morales, Julián Peinado Ramírez, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Edgar Alfonso Gómez Román, Alexander Bermúdez Lasso, Fabio Fernando Arroyave Rivas, Adriana Gómez Millán y Jezmi Lizeth Barraza Arraut. Dicho proyecto fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 20 de julio de 2020.

El proyecto de ley es remitido a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes por tratarse de asuntos de su competencia y la Mesa Directiva, mediante comunicación electrónica oficial del 7 de septiembre de 2020, me ha designado como ponente para primer debate. El día 30 de noviembre de 2020 se llevó a cabo el primer debate de este proyecto en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, donde fue aprobado por los representantes presentes por unanimidad. Durante el debate, se presentaron las siguientes proposiciones que se relacionan a continuación:

| Proponente | Propuesta | Estado |
|------------|-----------|--------|
|------------|-----------|--------|

|                                     |  |             |
|-------------------------------------|--|-------------|
| H.R. Jorge Enrique Burgos Lugo      | Propone modificar el artículo 2 sobre definiciones, particularmente en los conceptos de Lenguaje claro y Lectura fácil.  | Constancia. |
|                                     | Propone modificar el artículo 4 sobre los objetivos del proyecto de ley, de manera que la inclusión sea con enfoque diferencial y no se enfoque únicamente en personas con discapacidad. | Avalada.    |
| H.R. Harry Giovanni González García | Propone modificar el artículo 4 sobre los objetivos del proyecto de ley, agregando uno referente al uso de recursos gráficos audiovisuales.  | Avalada.    |
| H.R. Gabriel Jaime Vallejo Chujfi   | Propone modificar el artículo 3 sobre los sujetos obligados, de manera que los objetivos del proyecto de ley se extiendan a los autos y sentencias.                                      | Avalada.    |
| H.R. Jorge Méndez Hernández         | Propone modificar el artículo 2 sobre definiciones, agregando la fórmula “sin tecnicismos innecesarios” en la definición de lenguaje claro.  | Avalada.    |

**2. OBJETO DEL PROYECTO**

El proyecto de ley pretende promover el uso y desarrollo de un lenguaje claro, comprensible y accesible en los textos legales y en la información pública transmitida a la ciudadanía.

**3. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY**

|   |  |
|---|--|
| <p>El Proyecto de ley número 020 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se establecen medidas para promover, difundir y facilitar el uso del lenguaje claro y se dictan otras disposiciones” a que se refiere la presente ponencia cumple con lo establecido en los artículos 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.</p> <p>Cumple además con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la Iniciativa Legislativa, formalidades de Publicidad, Unidad de Materia y título de la Ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las Leyes.</p> <p><b>4. PROBLEMA A RESOLVER</b></p> <p>De conformidad con el contenido de la exposición de motivos y las consideraciones de los autores del proyecto de ley No. 020 de 2020 Cámara, esta iniciativa plantea un problema con referencia a la desconfianza y la distancia institucional que el lenguaje oscuro y difícil de comprender impone entre el Estado y sus ciudadanos.</p> <p>En la relación entre personas y organizaciones (sean públicas o privadas) debe primar un diálogo y una comunicación eficaces en el que ambas partes se entiendan y nutran sus perspectivas. El lenguaje claro permite generar la confianza necesaria para construir ese diálogo, elimina las cargas administrativas innecesarias y funciona para solucionar los inconvenientes (vía trámites) que a diario formulan los ciudadanos.</p> <p>De acuerdo con la bibliografía y la experiencia internacional revisada, el lenguaje claro permite la garantía de un denominado <i>derecho a comprender</i>, necesario para que los individuos adquieran un conjunto de criterios mínimos para tomar decisiones sobre aquello que les afecta. Como lo ha referido el catedrático de derecho administrativo español, Juli Pocen Solé, en el marco de los principios del buen gobierno y el derecho a una buena administración, las entidades tienen un deber intrínseco de hacerse comprender por los ciudadanos. Ello implica el uso de lenguaje claro.</p> <p>El objetivo del proyecto es que la información pública sea accesible y oportuna, pero también clara y comprensible y que además contribuya a que el ciudadano pueda encontrar lo que</p> | <p>busca, entender lo que encuentra y usarlo de forma fácil y rápida, para el goce efectivo de sus derechos y para la satisfacción plena de sus necesidades.</p> <p>Un problema adicional se encuentra en la doctrina especializada en asuntos de transparencia y buen gobierno, concretamente enfocada en el cumplimiento de la publicidad activa exigida en las leyes de transparencia. Se dice que “existe una preocupación fundada sobre la estructuración de la información por la tendencia a su disposición bajo un criterio y lenguaje burocrático poco amigable para el ciudadano”<sup>1</sup>. Aunque dicho principio (publicación proactiva de la información en el caso colombiano) exige “publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, <b>accesible y comprensible</b>, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros”<sup>2</sup>, lo cierto es que el exceso de lenguaje técnico amenaza la garantía del derecho de acceso a la información y hay que “asumir que el derecho a saber incluye el derecho a comprender”<sup>3</sup>.</p> <p>Este proyecto de ley se ofrece como alternativa para afrontar los retos de la publicidad activa en materia de transparencia y, con la inclusión de la herramienta del lenguaje claro por la vía legislativa, pretendemos introducir elementos que faciliten la comprensión y el aprovechamiento de la información por los ciudadanos<sup>4</sup>.</p> <p><b>El rol del lenguaje claro en la relación entre ciudadanía e instituciones públicas</b></p> <p>Es necesario transformar la relación entre las instituciones públicas y los ciudadanos. Hay que acercar el Estado al ciudadano y una de las formas más efectivas de hacerlo es fomentando la transparencia. Uno de los propósitos esenciales del Estado es garantizar el goce efectivo de derechos y el cumplimiento de deberes de los ciudadanos, por lo que tiene el deber de transmitir de forma clara la información sobre sus trámites y servicios.</p> <p><sup>1</sup> Sánchez de Diego, M y Sierra, J. y (2020). Transparencia y participación para un gobierno abierto. Wolters Kluwer, p. 31.<br/> <sup>2</sup> Artículo 3. Ley 1712 de 2014, Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.<br/> <sup>3</sup> Sánchez de Diego, M y Sierra, J. y (2020).<br/> <sup>4</sup> <i>Ibid.</i></p> |
| <p><b>El lenguaje claro en Colombia</b></p> <p>En Colombia, el Gobierno ha encontrado que las entidades públicas deben utilizar lenguaje claro porque:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es una necesidad que el ciudadano comprenda la información pública y la utilice para ejercer sus derechos, con base en acuerdos sobre lo que entendemos por determinado asunto de interés común.</li> <li>• Es una obligación hacerse entender por el ciudadano: el servidor público trabaja para la gente, para el ciudadano, a quien presta un servicio, informa y le rinde cuentas sobre lo que es de todos.</li> <li>• Es una ventaja: enriquece la gestión, el punto de vista del ciudadano, habla del resultado que se debe presentar como servidor público, lo evalúa, le sugiere ajustes, le confirma el camino.</li> </ul> <p>De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en los resultados de la encuesta de 2012, tan sólo el 44% de los encuestados se declaró satisfecho con el lenguaje y la forma de expresarse de los funcionarios que atendieron sus solicitudes o requerimientos. Adicionalmente, el 37% se declaró satisfecho con la “claridad en el proceso de trámites o servicios a realizar”.</p> <p>En el año 2018 el DNP lanzó un Curso de Lenguaje Claro para servidores públicos, pues encontró que el 90% de los colombianos considera que la Administración Pública no se comunica de manera clara y comprensible<sup>5</sup>.</p> <p>La percepción de los ciudadanos respecto a la gestión de trámites y servicios provistos por las entidades del Estado manifiesta:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Información incompleta y poco precisa.</li> <li>• Uso de palabras técnicas, siglas y extranjerismos.</li> </ul> <p><sup>5</sup> Entrevista Luis Fernando Mejía (ex Director DNP). Funcionarios públicos volverán a clases para mejorar su comunicación. En línea: <a href="https://www.rcnradio.com/educacion/funcionarios-publicos-volveran-clases-para-mejorar-su-comunicacion">https://www.rcnradio.com/educacion/funcionarios-publicos-volveran-clases-para-mejorar-su-comunicacion</a></p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La información proporcionada por las entidades no corresponde con la realidad de los trámites y servicios.</li> </ul> <p>Con el objeto de hacer más claro el lenguaje al interior de las entidades públicas, entre otros, el Gobierno Colombiano se comprometió a través del Open Government Partnership (2012), con alcanzar la meta del “lenguaje claro al ciudadano y la calidad de la información” el cual busca que la información publicada por las entidades cumplan con estándares de: funcionalidad, confiabilidad, utilidad, relevancia, credibilidad, accesibilidad, oportunidad, coherencia, aplicabilidad, no redundancia, pertinencia, disponibilidad, interpretabilidad y comparabilidad. Así mismo se deberán generar directrices y apoyo en capacitación a los servidores públicos para que el lenguaje con que se brinde la información sea claro y de fácil recordación para el ciudadano (estrategia plain language). Este proyecto de ley está encaminado para contribuir con el alcance de esa meta.</p> <p>Es claro entonces que pese a los esfuerzos realizados para mejorar la comunicación entre el Estado y la ciudadanía y los lineamientos y compromisos sobre lenguaje claro, en Colombia se siguen evidenciando dificultades en el cómo se comunica. Se hace necesario entonces reforzar legalmente la materia para alcanzar los compromisos adquiridos en este campo y conseguir así que los ciudadanos comprendan efectivamente lo que leen y se les comunica garantizando de esta forma el goce efectivo de sus derechos.</p> <p><b>Red de Lenguaje Claro Colombia</b></p> <p>En octubre de 2018 se firmó un Acuerdo de Intención (sin fines de lucro) para crear en Colombia la Red de Lenguaje Claro (Red LC – Colombia). El objetivo de ese acuerdo es <i>generar iniciativas, proyectos y medidas que promuevan, difundan y faciliten el uso del lenguaje claro al interior de las entidades públicas de la rama ejecutiva, legislativa y judicial, como también en los organismos autónomos e independientes del Estado</i><sup>6</sup>.</p> <p>El Departamento Nacional de Planeación, la Cámara de Representantes, el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Eafit y la Universidad de los Andes iniciaron este proyecto y hasta el</p> <p><sup>6</sup> Acuerdo de Intención firmado entre el Departamento Nacional de Planeación, la Cámara de Representantes, el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Eafit y la Universidad de los Andes.</p>                           |

|  |   |
|--|---|
| <p>momento, se han adherido a la Red la Universidad Icesi, la Universidad del Norte, la Veeduría Distrital de Bogotá y la firma de abogados Peña &amp; Asociados.</p> <p>El conjunto de estas entidades tiene como responsabilidad, lograr la apropiación social e institucional del lenguaje claro. Para lograrlo, cada una de las entidades que pertenecen a la Red designan un grupo de personas que se reúnen periódicamente para:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Utilizar lenguaje claro en los documentos y/o iniciativas, escritas o audiovisuales, que emanen de las partes constituyentes y adherentes;</li> <li>2. Promover y difundir el uso del lenguaje comprensible tanto al interior de las partes constituyentes y adherentes, como en otras instituciones públicas o privadas con las cuales se relacionen;</li> <li>3. Intercambiar información necesaria para la mejor realización de los compromisos anteriores;</li> <li>4. Generar espacios de promoción a nivel nacional e internacional de la estrategia de Lenguaje Claro (encuentros académicos, mesas de trabajo interinstitucionales, campañas de comunicación a través de redes sociales o páginas web, etc.), lo que no compromete recursos financieros de las entidades participantes.</li> <li>5. Desarrollar iniciativas de innovación, difusión, medición, cualificación, evaluación y gestión del conocimiento en lenguaje claro.</li> </ol> <p>La Red LC – Colombia ha servido como plataforma para compartir conocimientos, habilidades y experiencias del lenguaje claro y también para incentivar el interés de otras entidades públicas en la promoción y uso del lenguaje claro.</p> <p>El lenguaje claro proporciona:</p> <p><b>1. Efectividad e impacto del mensaje.</b> Si se utiliza un lenguaje claro, el mensaje llegará a su destinatario y éste lo comprenderá. Por ello, el impacto del mensaje será mayor si utiliza un lenguaje comprensible porque resultará accesible y es preferido por su lector o escuchante.</p>  | <p><b>2. Seguridad frente a ambigüedad.</b> Hay seguridad en la comprensión cuando no hay varias posibles interpretaciones, en especial, malas interpretaciones que induzcan a error.</p> <p><b>3. Localización de la información.</b> En un enunciado claro debe poder identificarse con claridad el mensaje, y dentro de él, la idea principal de la secundaria.</p> <p><b>4. Reducción de tiempo y costes evitando conflictos.</b> Si el mensaje es claro, no necesita dedicar otros recursos a volver a explicar lo que no se entiende. Se evitan conflictos que pueden acabar en los tribunales para buscar responsabilidades por la falta de claridad, en contratos, normas, etc.</p> <p><b>5. Reducción de la discrecionalidad,</b> impulso de la transparencia y refuerzo de la democracia.</p> <p><b>6. Generación de confianza.</b> Lo que no entendemos nos produce desconfianza. Lo que entendemos, genera esa confianza. Así, el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas será consecuencia directa de la generación de confianza en las instituciones, lo que pasa por la exposición clara de normas justas.</p> <p><b>Experiencia comparada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En Canadá, el Departamento de Educación recopiló experiencias de los departamentos gubernamentales en cuanto a las estrategias para adoptar lenguaje claro y editó una guía para promover su uso en todos los niveles de gobierno.</li> <li>- En España, el Ministerio de Administraciones Públicas promovió el uso del lenguaje llano entre las agencias gubernamentales para construir una identidad plural, superando barreras que generan las diferentes lenguas que se hablan en ese país.</li> <li>- En Estados Unidos, a partir del mandato presidencial de Bill Clinton, se han constituido redes de acción en varias instituciones del Gobierno Federal y en los gobiernos estatales con la intención de mejorar la comunicación y las normas que los ciudadanos deben acatar.</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- En el Reino Unido, se han llevado a cabo proyectos para simplificar normas y trámites relacionados con el pago de impuestos y recientemente se ha impulsado el uso de lenguaje claro en la información contenida en las páginas gubernamentales.</li> <li>- En Suecia, el Gobierno central a través del Ministerio de Justicia ha promovido la comunicación efectiva entre la administración pública y la sociedad por más de 30 años<sup>7</sup>.</li> <li>- En América Latina se están fomentando Redes de Lenguaje Claro para promover el uso del lenguaje claro en todos los poderes públicos. Chile, Argentina y Colombia cuentan con experiencias en este sentido.</li> <li>- Recientemente, el 11 de septiembre de 2020, el Senado de la provincia de Buenos Aires aprobó un proyecto de ley muy similar a este para promover, difundir y usar el lenguaje claro en la administración pública de la capital argentina.</li> </ul> <p><b>España</b></p> <p>Santiago Muñoz Machado, catedrático de Derecho Administrativo en España y Secretario de la Real Academia Española (RAE), ha sostenido que en el mundo del derecho, tanto el teórico como el aplicado en leyes y sentencias, se ha asumido la claridad como un deber y también como un derecho que tienen los ciudadanos<sup>8</sup>. En su país, España, incluso desde la Corona, demandan cada vez, con más insistencia, un lenguaje claro y riguroso en el periodismo y en el ámbito público.</p> <p>Basados en la convicción de que «sin lenguaje claro no existen sociedades democráticas» y que «es, sencillamente, una exigencia de justicia, porque resulta imprescindible para que los afectados en cada campo puedan ejercer su autonomía, que supone comprensión y posibilidad</p> <p><sup>7</sup> De Sousa Rodrigues, Giovanna. 2015. El lingüista en el Parlamento. EN: Gordéjuela Senosiáin, A., Izquierdo Alegría, D., Jiménez Berrio, F., De Lucas Vicente, A. y M. Casado Velarde (eds.) (2015): <i>Lenguas, lenguaje y lingüística. Contribuciones desde la Lingüística General</i>. Pamplona: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra. ISBN: 978-84-8081-478-2.</p> <p><sup>8</sup> El País. España. 20 de enero de 2017. La claridad de los textos es un deber de los juristas. Consultado el 30 de junio de 2017. <a href="http://politica.elpais.com/politica/2017/01/24/actualidad/1485287452_141787.html">http://politica.elpais.com/politica/2017/01/24/actualidad/1485287452_141787.html</a></p> | <p>de participación activa»<sup>9</sup>, en España, y básicamente en la Unión Europea, existen muy diversos mecanismos que tienen como objeto principal, eliminar barreras de accesibilidad cognitiva y erradicar el lenguaje judicial hermético, obscuro y poco claro.</p> <p><b>Reino Unido</b></p> <p>En el año 1997, el Comité de Administración Pública del Renio Unido (Public Administration Select Committee, PASC) ordenaba que de ahora en adelante las leyes que se aprobaran en el Parlamento británico debían estar escritas en un inglés sencillo y proponía la reescritura de algunos documentos gubernamentales<sup>10</sup>. El objetivo: prescindir de un lenguaje arcaico que no entienden la mayoría de los ciudadanos.</p> <p>Con este punto de partida se han instaurado grupos como el “International Plain Language Working Group” (IPLWG), un proyecto global que está compuesto por diferentes asociaciones en el mundo y cuyo trabajo se ha venido concentrando desde 2009 en varias iniciativas: <i>i</i>) la definición de lenguaje claro; <i>ii</i>) el establecimiento de normas sobre lenguaje claro; <i>iii</i>) el diseño de una institución internacional de lenguaje claro; <i>iv</i>) la formación y certificación para profesionales; <i>v</i>) la investigación y publicaciones relacionadas con el lenguaje claro y; <i>vi</i>) la promoción del lenguaje claro.</p> <p><b>México</b></p> <p>De acuerdo con la Guía de Lenguaje Claro para Servidores Públicos de Colombia emanada del Departamento Nacional de Planeación, en cuyo contenido aparecen algunos antecedentes internacionales, México se convirtió en el primer país de habla hispana en adoptar como política pública la utilización de un lenguaje claro en las comunicaciones entre el Gobierno y los ciudadanos.<sup>11</sup></p> <p><sup>9</sup> El Mundo. España. 3 de mayo de 2017. La reina pide un lenguaje claro y riguroso en el periodismo y ámbito público. Consultado el 30 de junio de 2017. <a href="http://www.elmundo.es/cultura/2017/05/03/5909c430e2704ef2338b464f.html">http://www.elmundo.es/cultura/2017/05/03/5909c430e2704ef2338b464f.html</a></p> <p><sup>10</sup> Departamento Nacional de Planeación de Colombia, DNP. 2015. <i>Guía de lenguaje claro para servidores públicos en Colombia</i>. Bogotá.</p> <p><sup>11</sup> Departamento Nacional de Planeación de Colombia, DNP. 2015. <i>Guía de lenguaje claro para servidores públicos en Colombia</i>. Bogotá.</p> |

*El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 del gobierno de Vicente Fox establece que la información que transmiten las dependencias y entidades gubernamentales debe ser “comprensible [...], confiable, clara y veraz” (Guzmán, 2012, pág. 13)<sup>12</sup>.*

Para dar desarrollo a lo anterior, la Secretaría de la Función Pública, SFP, (lo que para los colombianos sería el Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP) elaboró el Manual de Lenguaje Claro de México, cuya tesis central es que “el Gobierno tiene la obligación de proporcionar a los ciudadanos, información clara y entendible que fomente la transparencia, la rendición de cuentas y la mejora de la gestión”. El uso de un Lenguaje Claro y accesible orientado a las necesidades de información de todos los mexicanos, fortalece el entendimiento, la transparencia y la certeza jurídica, sostiene la SFP.

**Chile y Argentina**

Chile y Argentina se configuran como los grandes referentes actuales en materia de lenguaje claro. “Los esfuerzos para promover el uso de lenguaje claro en Chile los dirige la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), que ha venido desarrollando diferentes servicios y productos destinados a facilitar el acceso y la comprensión de las leyes”<sup>13</sup>.

*En 2003, la Biblioteca del Congreso Nacional presentó el programa “LEY FÁCIL”, una iniciativa que busca que los ciudadanos puedan comprender con mayor facilidad las normas aprobadas por el Congreso. Así, los ciudadanos acceden a las leyes en un lenguaje simple, claro y directo. El programa, diseñado en distintos formatos y medios, toma en cuenta las características de sus audiencias, como los invidentes, las lenguas originarias y los estilos de comprensión de los textos (Ferreiro, 2012)<sup>14</sup>.*

Pero, eso sí, las iniciativas trascienden el ámbito legislativo. Desde el año 2016, la Comisión de Lenguaje Claro, creada en el seno del Poder Judicial de la República de Chile, convoca al Concurso Nacional de Sentencias en Lenguaje Claro, cuyo objeto es el de distinguir y

<sup>12</sup> Ibid.  
<sup>13</sup> Ibid.  
<sup>14</sup> Ibid.

reconocer al juez que haya redactado una sentencia en lenguaje claro que garantice su fácil comprensión por parte de los usuarios.

En la convocatoria de ese concurso, el primero, se puede leer:

*El Poder Judicial de Chile, a través de su Comisión de Lenguaje Claro, en cumplimiento del mandato constitucional y las convenciones suscritas por el Estado de Chile y consciente del rol que le cabe en la comunicación con la ciudadanía y con el propósito de reconocer la labor de aquellos que redactan sus sentencias en lenguaje claro y sencillo (también llamado “lenguaje claro o ciudadano”), convoca a todos y todas los interesados: usuarios (as), abogados (as), académicos (as), estudiantes, funcionarios (as), magistradas (os) del país para participar en el Primer Concurso Nacional de Sentencias Redactadas en Lenguaje Claro.*

La experiencia de Chile también es rescatada junto a la de otros países por Giovana de Sousa Rodrigues en su trabajo “El Lingüista en el Parlamento”, destacando que allí, la Presidencia del Senado comenzó a impulsar el uso de Lenguaje Ciudadano para contribuir a la transparencia y eficacia de las leyes; elemento clave en la consolidación democrática.

Claudia Poblete Olmedo, Profesora y Jefa de Departamento de Comunicación y Habilidades profesionales de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, y además, Representante de Clarity International en Chile, entiende “que la transparencia no pasa solo por poner en la web los datos de gastos o ingresos o subir más y más documentos de libre acceso, sino que esa información [sea] comprensible para los ciudadanos”<sup>15</sup>.

Sobre el caso de su país, la profesora Poblete sostiene que el Poder Judicial chileno tomó la delantera y partió con una propuesta interna de proyecto de “Simplificación de resoluciones judiciales” que se concretó en una Comisión de Lenguaje permanente en la Corte Suprema.

*Así las cosas, se produce un “giro” en las instituciones públicas chilenas. De esta forma, comenzamos a reunirnos un grupo de servidores públicos cuyo interés era y es cómo lograr que los contenidos y documentos de acceso público fueran*

<sup>15</sup> Poblete Olmedo, Claudia. 2017. Lenguaje claro en Chile: de intenciones particulares a un acuerdo y política pública. Consultado el 30 de junio de 2017. <http://www.lenguajejuridico.com/lenguaje-claro-chile/>

*comprensibles para los ciudadanos. Realizamos cursos, dimos charlas, todo de forma voluntaria. El sueño era crear una red de instituciones públicas que demostraran y trabajaran en pro del derecho a comprender.*

*Luego de dos años de reunirnos y convencer a nuestras instituciones que el lenguaje claro se necesita para profundizar la democracia, para aumentar la confianza de las personas en sus instituciones, entre otras cosas, llegamos a la firma de un acuerdo en marzo de 2017 que suscribieron seis de las más importantes instituciones públicas de Chile (Corte Suprema, Contraloría General de la República, Cámara de Diputados, Biblioteca del Congreso Nacional, Consejo para la Transparencia, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), el que entre sus intenciones señala:*

- “Consolidar una Red de Lenguaje Claro (Red-LC) al interior de sus instituciones y promoverla en otros órganos públicos;
- Utilizar lenguaje claro en los documentos y/o iniciativas, escritas o audiovisuales, que emanen de las partes firmantes;
- Promover y difundir el uso del lenguaje comprensible al interior de las entidades firmantes, como en otras instituciones públicas con las cuales se relacionen;
- Elaborar estándares de lenguaje claro y comprensible que sean considerados por los distintos organismos del Estado en la redacción de normas y de documentos públicos”.

*A dos meses de la firma del acuerdo, se nos suma el Poder Ejecutivo a través de sus oficinas de transparencia, lo que constituye un segundo hito<sup>16</sup>.*

Finalmente la Red Argentina de Lenguaje Claro representa un esfuerzo institucional entre varias entidades que de manera individual y colectiva, promueven el lenguaje claro como un mecanismo más de acceso a la justicia, para aumentar el conocimiento ciudadanos de sus propios derechos y obligaciones y para incentivar la participación.

**Conflicto de interés**

<sup>16</sup> Ibid.

Dando cumplimiento a lo establecido en la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, se considera que la discusión y votación del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas.

**5. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DEL PROYECTO**

En el marco de diversos esfuerzos y arreglos institucionales orientados hacia la renovación y modernización de los procesos estructurales de la Administración Pública, el Estado colombiano se ha preocupado por introducir el enfoque del lenguaje claro para ser más eficiente y reducir las cargas administrativas. No obstante, lo ha hecho de manera accesoria al interior de programas y políticas de rendición de cuentas, transparencia, información pública y participación ciudadana.

Se han aprobado diferentes documentos por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) desde el año 2010 haciendo referencia a la Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a la Ciudadanía y a la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano. Su contenido resalta la necesidad de que la información entregada a la ciudadanía deba ser comprensible, actualizada, oportuna, disponible y completa.

Como resultado de los intentos por «traducir el lenguaje administrativo a un lenguaje más cotidiano para fomentar la participación ciudadana», se elaboró la Guía de lenguaje ciudadano para la Administración Pública colombiana bajo el liderazgo del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Seguidamente, en el año 2014, la expedición de la Ley 1712 “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, contribuyó a la «divulgación de la información pública en diversos idiomas y lenguas y elaboración de formatos alternativos comprensibles» para facilitar el uso de la información de las personas. La Corte Constitucional, cuando declaró su constitucionalidad en la Sentencia C-274 de 2013, señaló que «no basta con informar. Las obligaciones que se le imponen a los sujetos que deben brindar información deben hacer un

|  |   |
|--|---|
| <p><i>esfuerzo en centralizar y unificar la información que sea de interés público reduciéndola a un lenguaje sencillo y comprensible para los ciudadanos».</i></p> <p>Más recientemente, en julio de 2015, se publicó la “Guía de Lenguaje Claro para Servidores Públicos colombianos”. El objetivo de la guía es que las entidades del Estado utilicen un lenguaje claro y efectivo en sus mensajes a la ciudadanía. La nueva publicación estuvo a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y da pautas sobre el manejo adecuado del lenguaje para comunicar de manera clara y efectiva las tareas que adelantan las distintas entidades públicas.</p> <p>El Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” recoge, en sus bases, objetivos sobre el uso de un lenguaje claro en la administración pública pues considera que un Estado eficiente y moderno es aquel que se hace comprender plenamente por la ciudadanía.</p> <p>En virtud de lo anterior, se puede asegurar que Colombia registra unos antecedentes valiosos en la tarea por introducir un lenguaje claro en la administración pública, con el fin de que el ejercicio de derechos por parte de los ciudadanos sea efectivo.</p> <p>Los contenidos de esta iniciativa legislativa recogen aquellos antecedentes con el ánimo de introducir en Colombia, vía legal, un enfoque de lenguaje claro, y <b>garantizar el derecho de las personas no solo a acceder a la información pública, sino también a comprenderla.</b></p> <p>De acuerdo con el trabajo y los resultados del “International Plain Language Working Group” (IPLWG)<sup>17</sup>, «una comunicación está en lenguaje claro si su redacción, estructura y diseño son tan claros que los lectores previstos pueden encontrar fácilmente lo que necesitan, entender lo que encuentran y utilizar esa información».</p> <p>El proyecto de ley estatutaria que ahora se presenta y se pone a consideración del Congreso de la República de Colombia encuentra principalmente su fundamento constitucional en los siguientes artículos de la Carta Política.</p> <hr/> <p><sup>17</sup> Sus principales miembros son Plain Language Association International, Clarity and the Center for Plain Language.</p> | <p><b>Artículo 15.</b> <i>Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.</i></p> <p><i>En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.</i></p> <p><i>La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.</i></p> <p><i>Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.</i></p> <p><b>Artículo 20:</b> <i>Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.</i></p> <p><i>Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad.</i></p> <p><i>No habrá censura.</i></p> <p><b>Artículo 23:</b> <i>Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.</i></p> <p><b>Artículo 74:</b> <i>Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.</i></p> <p><i>El secreto profesional es inviolable.</i></p> |
| <p><b>Artículo 78:</b> <i>La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.</i></p> <p><i>Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.</i></p> <p><i>El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.</i></p> <p>Así mismo, se soporta en el ya desarrollado derecho fundamental de acceso a la información (Ley 1712 de 2014) protegido a su vez por los artículos 13 de la Convención Americana, 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.</p> <p><b>CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José)</b></p> <p><i>Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión</i></p> <p><i>1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.</i></p> <p><i>2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:</i></p> <p><i>a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o</i></p> <p><i>b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.</i></p>  | <p><b>DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS</b></p> <p><i>Artículo 19</i></p> <p><i>Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.</i></p> <p><b>PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS</b></p> <p><i>Artículo 19</i></p> <p><i>Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.</i></p> <p><i>2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.</i></p> <p><i>3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:</i></p> <p><i>a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;</i></p> <p><i>b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.</i></p> <p>La mencionada ley 1712 de 2014, revisada por su carácter estatutario a través de la Sentencia C-274/13, fue declarada exequible por haber sido expedida conforme al procedimiento constitucional previsto.</p>   |

Sobre las funciones que tiene el derecho de acceder a la información pública, la Corte manifiesta en dicha Sentencia que: «en primer lugar, el acceso a la información pública garantiza la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos; en segundo lugar, el acceso a la información pública cumple una función instrumental para el ejercicio de otros derechos constitucionales, ya que permite conocer las condiciones necesarias para su realización y para alcanzar fines constitucionalmente legítimos; y finalmente, el derecho a acceder a la información pública garantiza la transparencia de la gestión pública, y por lo tanto, se constituye en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal».

Peró además, aclara nuestro tribunal constitucional que no basta con informar. Las obligaciones que se le imponen a los sujetos que deben brindar información deben hacer un esfuerzo, dice la sentencia, «en **centralizar y unificar la información que sea de interés público reduciéndola a lenguaje sencillo y comprensible para los ciudadanos**». (Cursiva y resaltado nuestro).

Sobre el caso particular del artículo 8 de la ley 1712 (criterio diferencial de accesibilidad para poblaciones específicas), destaca la Corte:

*“dado que la publicidad de la información oficial es el principio general que rige en el Estado democrático colombiano, y que uno de los principios de esta ley estatutaria es la divulgación proactiva de la información pública, no resulta acorde con las normas constitucionales y las finalidades de la ley estatutaria, restringir la presentación de la información oficial en diversos idiomas y lenguas pertenecientes a poblaciones específicas de las comunidades étnicas y en formatos alternativos comprensibles para tales grupos, sólo al evento en que se haya presentado solicitud de las autoridades de dichas comunidades, máxime cuando se está frente a sujetos de especial protección constitucional.*

*En este sentido, y puesto que la garantía más importante del adecuado funcionamiento del régimen constitucional está en la plena publicidad y transparencia de la gestión pública, y que la diversidad de idiomas y lenguas constituye una barrera para el acceso a la información pública y el consecuente ejercicio del derecho a la participación y demás derechos fundamentales que del*

*mismo derivan, la Sala encuentra que los sujetos obligados tienen el deber constitucional de traducir la información pública en todos aquellos casos en que se presente la posible afectación de una o varias comunidades étnicas que no tienen la posibilidad de comunicarse en castellano, lengua oficial de Colombia de acuerdo con el artículo 10 constitucional, aún en el evento en que no medie solicitud de la autoridad o autoridades correspondientes. Este deber se reafirma al consagrar la misma ley el principio de publicidad proactiva.* (Subrayado fuera de texto).

De lo anterior se desprende la obligación particular y general de todos los sujetos obligados en la norma de imprimir en sus procesos de divulgación y publicidad de la información, un enfoque de lenguaje claro asociado con lo que recordaría la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República en su intervención: «lograr que las personas puedan disponer de la información sin la necesidad de que medie una petición, con información de calidad y un lenguaje accesible y de fácil comunicación».

**6. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

Las normas legales que soportan el presente proyecto de ley se encuentran contenidas en la ley 69 de 1993, que establece el seguro agropecuario en Colombia como instrumento para incentivar y proteger la producción de alimentos, buscar el mejoramiento económico del sector rural, promoviendo el ordenamiento económico del sector agropecuario y la protección de las inversiones agropecuarias.

La ley 101 de 1993 determina que el Estado concurrirá al pago de las primas que los productores agropecuarios deban sufragar para tomar el seguro agropecuario. En el artículo 75 de la ley 1450 de 2011 “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”, se dicta que corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentar lo relacionado con los riesgos naturales y biológicos amparados por el seguro agropecuarios.

También en el artículo 5 de la Ley 1731 de 2014, el cual dispone que, con el propósito de fomentar la oferta del seguro agropecuario, y con cargo a los recursos disponibles por el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios de que trata la Ley 69 de 1993, que será administrado por Finagro, se podrán cofinanciar los costos para el fortalecimiento técnico del seguro agropecuario y la obtención de información que no sea pública. Para efectos de la

información que reposa en entidades públicas, esta no tendrá costo alguno para Finagro y las otras entidades que defina el Gobierno Nacional, el cual además definirá las condiciones de acceso a ella. Igualmente, con el propósito de fomentar la gestión de riesgos en el sector agropecuario, se podrán otorgar subsidios, apoyos o incentivos para la implementación de instrumentos de gestión de riesgos en el sector agropecuario, forestal, pesquero y de la acuicultura, tales como derivados financieros climáticos, coberturas de precios o de riesgo cambiario. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario reglamentará estas cofinanciacines, subsidios, apoyos o incentivos. En todo caso, se tendrán en cuenta los recursos aprobados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector agropecuario.

Las condiciones de asegurabilidad de los proyectos agropecuarios, forestales, pesqueros y de la acuicultura, objeto del seguro agropecuario serán definidas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

**7. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Con base en las anteriores consideraciones y los argumentos expuestos y, además, tomando en consideración el análisis que se llevó a cabo de las proposiciones propuestas y dejadas como constancia sobre esta iniciativa, se presenta a continuación el siguiente pliego de modificaciones:

| TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE        | TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE    | JUSTIFICACIÓN |
|--|--|---------------|
| PROYECTO DE LEY No. 020 DE 2020 CÁMARA | PROYECTO DE LEY No. 020 DE 2020 CÁMARA |               |

| Artículo 1. Objeto.  | Artículo 1. Objeto.   | Sin cambios.   |
|--|---|--|
| La presente ley tiene por objeto promover el uso y desarrollo de un lenguaje claro en los documentos, procesos y comunicaciones que generan hacia la ciudadanía, los sujetos obligados señalados en el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014.  | La presente ley tiene por objeto promover el uso y desarrollo de un lenguaje claro en los documentos, procesos y comunicaciones que generan hacia la ciudadanía, los sujetos obligados señalados en el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014.   |  |
| Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:<br><br>c) <b>Lenguaje claro.</b> El lenguaje claro es una práctica comunicativa orientada a la relación entre las organizaciones —públicas y privadas— y las personas, que se caracteriza por ser sencilla, directa, concreta, sin tecnicismos innecesarios, de manera que el objeto del | Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:<br><br>a) <b>Lenguaje claro.</b> El lenguaje claro es una práctica comunicativa <u>oral o escrita</u> orientada a la relación entre <u>el Estado y la ciudadanía</u> las <u>organizaciones —públicas— y privadas—</u> y las personas, que se caracteriza por ser <u>sencilla</u> , directa, <u>clara y</u> concreta, sin tecnicismos innecesarios, de | Se integran la proposición del H.R. Jorge Enrique Burgos Lugo con un ajuste de redacción. Se ajusta, adicionalmente, la numeración de los literales. |

|  |  |   |
|--|--|---|
| <p>intercambio comunicativo sea comprensible y utilizable por las dos partes, garantizando la transparencia de la información.</p> <p>Un documento está en lenguaje claro cuando su contenido y diseño le permiten a los destinatarios encontrar fácilmente lo que necesitan, entender la información de manera rápida y usarla para tomar decisiones y satisfacer sus necesidades.</p> <p>En caso de ser imprescindible el uso de un lenguaje técnico y especializado, las entidades deberán realizar la contextualización de la información de tal manera que le permita al ciudadano</p>  | <p>manera que el objeto del intercambio comunicativo sea <del>comprensible y utilizable por las dos partes,</del> <b>comprensible, útil y eficiente,</b> garantizando la transparencia de la información.</p> <p><u>Una comunicación</u> <del>Un documento</del> está en lenguaje claro cuando su contenido y <u>estructura diseño le permiten a</u> <del>permite que</del> los destinatarios <u>puedan</u> encontrar fácilmente lo que necesitan, entender la información de manera rápida y usarla para tomar decisiones y satisfacer sus necesidades.</p> <p>En caso de ser imprescindible el uso de un lenguaje técnico y especializado, las entidades deberán realizar la contextualización de la</p>                   |   |
| <p>fomentar el aprendizaje y la participación.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Todas las entidades señaladas en el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014 deberán implementar prácticas y estrategias de lenguaje claro y lectura fácil en aras de reducir costos y cargas para el ciudadano.</p> <p>Los jueces y magistrados deberán procurar que las sentencias y autos que produzcan sean de una extensión razonable con el fin de que el lector pueda identificar fácilmente los puntos más relevantes que llevaron a tomar la decisión, así como lograr la mejor</p>   | <p>eliminar las barreras <del>de para la</del> comprensión, <b>fomentando</b> <del>fomentar</del> el aprendizaje y la participación <b>e inclusión social.</b></p> <p><b>Artículo 3.</b> Todas las entidades señaladas en el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014 deberán implementar prácticas y estrategias de lenguaje claro y lectura fácil en aras de reducir costos y cargas para el ciudadano.</p> <p>Los jueces y magistrados deberán procurar que las sentencias y autos que produzcan sean de una extensión razonable con el fin de que el lector pueda identificar fácilmente los puntos más relevantes que llevaron a tomar la decisión, así como lograr la mejor</p>   | <p>Se introduce un cambio en el párrafo para efectos de precisión.</p>  |
| <p>entender de manera clara el alcance de la información.</p> <p><b>d) Lectura fácil.</b> Es un método de adaptación de documentos e información compleja, dirigido al conjunto de la ciudadanía, con un enfoque diferencial que no abarca siempre el lenguaje claro. La lectura fácil se dirige especialmente hacia colectivos en situación o riesgo de exclusión social: personas mayores, personas en situación de discapacidad intelectual, personas con baja cualificación o migrantes recientes con poco conocimiento del idioma. Su objetivo es crear entornos comprensibles y eliminar las barreras para la comprensión,</p> | <p>información de tal manera que le permita al ciudadano entender <del>de manera clara</del> el alcance de la información.</p> <p><b>b) Lectura fácil.</b> Es un método de adaptación de documentos e información compleja dirigido al conjunto de la ciudadanía, con un enfoque diferencial que no abarca siempre el lenguaje claro. La lectura fácil se dirige especialmente hacia colectivos en situación o riesgo de exclusión social: personas mayores, personas en situación de discapacidad intelectual, personas con baja cualificación o migrantes recientes con poco conocimiento del idioma, <b>población rural y personas pertenecientes a grupos étnicos.</b> Su objetivo es crear entornos comprensibles y</p> |   |
| <p>comprensión de la parte resolutive de los fallos, sin perjuicio del lenguaje técnico y especializado que se requiera para cada caso.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional reglamentará en un término de seis (6) meses un mecanismo para que las entidades de la Rama Ejecutiva introduzcan en sus esquemas de publicación y comunicación, pautas de lenguaje claro y lectura fácil.</p> <p><b>Artículo 4. Objetivos del de Lenguaje Claro.</b> Las entidades del Estado deben utilizar un lenguaje claro en la comunicación con los ciudadanos. Son objetivos del lenguaje claro:</p>                                   | <p>comprensión de la parte resolutive de los fallos, sin perjuicio del lenguaje técnico y especializado que se requiera para cada caso.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional reglamentará en un término de seis (6) meses un mecanismo <b>de orientación y difusión</b> para que las entidades de la Rama Ejecutiva introduzcan en sus esquemas de publicación y comunicación, pautas de lenguaje claro y lectura fácil.</p> <p><b>Artículo 4. Objetivos del de Lenguaje Claro.</b> Las estrategias de lenguaje claro deberán contribuir con el alcance de los siguientes objetivos: <del>Las entidades del Estado deben utilizar un lenguaje claro en la</del></p>   | <p>Artículo fundamentado en los objetivos señalados en la guía existente de lenguaje claro elaborada por el DNP en 2015, modificada con las proposiciones</p> |

|  |   |                               |  |   |                     |
|--|---|-------------------------------|--|---|---------------------|
| <p>a) Reducir costos y cargas para el ciudadano.<br/>                 b) Reducir costos administrativos y de operación para las entidades públicas.<br/>                 c) Aumentar la eficiencia en la gestión de las solicitudes de los ciudadanos.<br/>                 d) Reducir el uso de intermediarios.<br/>                 e) Fomentar un ejercicio efectivo de rendición de cuentas por parte del Estado.<br/>                 f) Promover la transparencia y el acceso a la información pública.<br/>                 g) Facilitar el control ciudadano a la gestión pública y la participación ciudadana.<br/>                 h) Fomentar la inclusión social de grupos y personas con</p>  | <p>comunicación con los ciudadanos. Son objetivos del lenguaje claro:<br/>                 a) Reducir costos y cargas para el ciudadano.<br/>                 b) Reducir costos administrativos y de operación para las entidades públicas.<br/>                 c) Aumentar la eficiencia en la gestión de las solicitudes de los ciudadanos.<br/>                 d) Reducir el uso de intermediarios.<br/>                 e) Fomentar un ejercicio efectivo de rendición de cuentas por parte del Estado.<br/>                 f) Promover la transparencia y el acceso a la información pública.<br/>                 g) Facilitar el control ciudadano a la gestión pública y la participación ciudadana.</p> | <p>de los Representantes.</p> | <p>enfoque diferencial, para el goce efectivo de derechos en igualdad de condiciones.<br/>                 i) Fomentar la difusión de la comunicación a través de recursos gráficos y audiovisuales, cuando sea pertinente la socialización de información general, de las entidades del Estado.</p>   | <p>h) Fomentar la inclusión social de grupos y personas con enfoque diferencial, para el goce efectivo de derechos en igualdad de condiciones.<br/>                 i) Fomentar la difusión de la comunicación a través de recursos gráficos y audiovisuales, cuando sea pertinente la socialización de información general, de las entidades del Estado.</p> |                     |
| <p><b>Artículo 5. Formación y capacitación.</b> Para cumplir con el propósito de la presente ley, las entidades señaladas en el artículo 5 de la ley 1712 de 2014 implementarán directrices de capacitación y formación a los servidores públicos en lenguaje claro. La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, liderará el proceso de formación y</p>   |   |                               | <p><b>Artículo 5. Formación y capacitación.</b> Para cumplir con el propósito de la presente ley, las entidades señaladas en el artículo 5 de la ley 1712 de 2014 implementarán directrices de capacitación y formación a los servidores públicos en lenguaje claro. La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, liderará el proceso de formación y</p> |   | <p>Sin cambios.</p> |
| <p>capacitación sin perjuicio de que otras Instituciones de Educación Superior y organizaciones de la sociedad civil puedan participar en ellos.<br/><br/> <b>Parágrafo.</b> Los procesos de formación y capacitación podrán estar incluidos en el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del estado.</p>   | <p>capacitación sin perjuicio de que otras Instituciones de Educación Superior y organizaciones de la sociedad civil puedan participar en ellos.<br/><br/> <b>Parágrafo.</b> Los procesos de formación y capacitación podrán estar incluidos en el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del estado.</p>  |                               | <p>de cumplimiento de la presente Ley.</p>   | <p>de cumplimiento de la presente Ley.</p>  |                     |
| <p><b>Artículo 6. Informes de seguimiento.</b> Las entidades señaladas en el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014 deberán incluir en el informe de rendición de cuentas que elaboren en cada vigencia con base en la normatividad vigente, una sección del estado</p>   |   |                               | <p><b>Artículo 7. Vigencia de la Ley.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>  |   | <p>Sin cambios.</p> |
| <p style="text-align: center;"><b>4. PROPOSICIÓN</b></p> <p>Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir <b>PONENCIA POSITIVA</b> y en consecuencia solicitarle a la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes <b>DAR SEGUNDO DEBATE</b> al Proyecto de Ley No. 020 de 2020 Cámara, <b>“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA PROMOVER, DIFUNDIR Y FACILITAR EL USO DEL LENGUAJE CLARO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</b>.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="text-align: right;"> <br/> <b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b><br/>                     Representante a la Cámara<br/>                     Departamento de Antioquia                 </div> |   |                               |  |   |                     |

|   |  |
|---|--|
| <p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NO. 020 DE 2020 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA PROMOVER, DIFUNDIR Y FACILITAR EL USO DEL LENGUAJE CLARO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto promover el uso y desarrollo de un lenguaje claro en los documentos, procesos y comunicaciones que generan hacia la ciudadanía, los sujetos obligados señalados en el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014.</p> <p><b>Artículo 2. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p>a) <b>Lenguaje claro.</b> El lenguaje claro es una práctica comunicativa oral o escrita orientada a la relación entre el Estado y la ciudadanía que se caracteriza por ser sencilla, directa, clara y concreta, sin tecnicismos innecesarios, de manera que el objeto del intercambio comunicativo sea comprensible, útil y eficiente, garantizando la transparencia de la información.</p> <p>Una comunicación está en lenguaje claro cuando su contenido y estructura permite que los destinatarios puedan encontrar fácilmente lo que necesitan, entender la información de manera rápida y usarla para tomar decisiones y satisfacer sus necesidades.</p> <p>En caso de ser imprescindible el uso de un lenguaje técnico y especializado, las entidades deberán realizar la contextualización de la información de tal manera que le permita al ciudadano entender el alcance de la información.</p>   | <p>b) <b>Lectura fácil.</b> Es un método de adaptación de documentos e información compleja, dirigido al conjunto de la ciudadanía, con un enfoque diferencial que no abarca siempre el lenguaje claro. La lectura fácil se dirige especialmente hacia colectivos en situación o riesgo de exclusión social: personas mayores, personas en situación de discapacidad intelectual, personas con baja cualificación o migrantes recientes con poco conocimiento del idioma, población rural y personas pertenecientes a grupos étnicos. Su objetivo es crear entornos comprensibles y eliminar las barreras de comprensión, fomentando el aprendizaje y la participación e inclusión social.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Todas las entidades señaladas en el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014 deberán implementar prácticas y estrategias de lenguaje claro y lectura fácil en aras de reducir costos y cargas para el ciudadano.</p> <p>Los jueces y magistrados deberán procurar que las sentencias y autos que produzcan sean de una extensión razonable con el fin de que el lector pueda identificar fácilmente los puntos más relevantes que llevaron a tomar la decisión, así como lograr la mejor comprensión de la parte resolutoria de los fallos, sin perjuicio del lenguaje técnico y especializado que se requiera para cada caso.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional reglamentará en un término de seis (6) meses un mecanismo de orientación y difusión para que las entidades de la Rama Ejecutiva introduzcan en sus esquemas de publicación y comunicación, pautas de lenguaje claro y lectura fácil.</p> <p><b>Artículo 4. Objetivos del de Lenguaje Claro.</b> Las estrategias de lenguaje claro deberán contribuir con el alcance de los siguientes objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Reducir costos y cargas para el ciudadano.</li> <li>Reducir costos administrativos y de operación para las entidades públicas.</li> <li>Aumentar la eficiencia en la gestión de las solicitudes de los ciudadanos.</li> <li>Reducir el uso de intermediarios.</li> <li>Fomentar un ejercicio efectivo de rendición de cuentas por parte del Estado.</li> <li>Promover la transparencia y el acceso a la información pública.</li> </ol>   |
| <p>g) Facilitar el control ciudadano a la gestión pública y la participación ciudadana.</p> <p>h) Fomentar la inclusión social de grupos y personas con enfoque diferencial, para el goce efectivo de derechos en igualdad de condiciones.</p> <p>i) Fomentar la difusión de la comunicación a través de recursos gráficos y audiovisuales, cuando sea pertinente la socialización de información general, de las entidades del Estado.</p> <p><b>Artículo 5. Formación y capacitación.</b> Para cumplir con el propósito de la presente ley, las entidades señaladas en el artículo 5 de la ley 1712 de 2014 implementarán directrices de capacitación y formación a los servidores públicos en lenguaje claro. La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, liderará el proceso de formación y capacitación sin perjuicio de que otras Instituciones de Educación Superior y organizaciones de la sociedad civil puedan participar en ellos.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los procesos de formación y capacitación podrán estar incluidos en el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del estado.</p> <p><b>Artículo 6. Informes de seguimiento.</b> Las entidades señaladas en el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014 deberán incluir en el informe de rendición de cuentas que elaboren en cada vigencia con base en la normatividad vigente, una sección del estado de cumplimiento de la presente Ley.</p> <p><b>Artículo 7. Vigencia de la Ley.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables Representantes,</p> <p style="text-align: center;"></p> <p style="text-align: center;"><b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b><br/>Representante a la Cámara<br/>Departamento de Antioquia</p> | <p style="text-align: center;"><b>TEXTO APROBADO EN LA COMISION PRIMERA DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTATES EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 020 DE 2020 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA PROMOVER, DIFUNDIR Y FACILITAR EL USO DEL LENGUAJE CLARO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto promover el uso y desarrollo de un lenguaje claro en los documentos, procesos y comunicaciones que generan hacia la ciudadanía, los sujetos obligados señalados en el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014.</p> <p><b>Artículo 2. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p>c) <b>Lenguaje claro.</b> El lenguaje claro es una práctica comunicativa orientada a la relación entre las organizaciones —públicas y privadas— y las personas, que se caracteriza por ser sencilla, directa, concreta, sin tecnicismos innecesarios, de manera que el objeto del intercambio comunicativo sea comprensible y utilizable por las dos partes, garantizando la transparencia de la información.</p> <p>Un documento está en lenguaje claro cuando su contenido y diseño le permitan a los destinatarios encontrar fácilmente lo que necesitan, entender la información de manera rápida y usarla para tomar decisiones y satisfacer sus necesidades.</p> <p>En caso de ser imprescindible el uso de un lenguaje técnico y especializado, las entidades deberán realizar la contextualización de la información de tal manera que le permita al ciudadano entender de manera clara el alcance de la información.</p> <p>d) <b>Lectura fácil.</b> Es un método de adaptación de documentos e información compleja, dirigido al conjunto de la ciudadanía, con un enfoque diferencial que no abarca siempre el lenguaje claro. La lectura fácil se dirige especialmente hacia colectivos en situación o riesgo de exclusión social: personas mayores, personas en situación de discapacidad intelectual, personas con baja cualificación o migrantes recientes con poco conocimiento del idioma. Su objetivo es crear entornos comprensibles y eliminar las barreras para la comprensión, fomentar el aprendizaje y la participación.</p> <p><b>Artículo 3.</b> Todas las entidades señaladas en el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014 deberán implementar prácticas y estrategias de lenguaje claro y lectura fácil en aras de reducir costos y cargas para el ciudadano.</p> |

Los jueces y magistrados deberán procurar que las sentencias y autos que produzcan sean de una extensión razonable con el fin de que el lector pueda identificar fácilmente los puntos más relevantes que llevaron a tomar la decisión, así como lograr la mejor comprensión de la parte resolutoria de los fallos, sin perjuicio del lenguaje técnico y especializado que se requiera para cada caso.

**Parágrafo.** El Gobierno Nacional reglamentará en un término de seis (6) meses un mecanismo para que las entidades de la Rama Ejecutiva introduzcan en sus esquemas de publicación y comunicación, pautas de lenguaje claro y lectura fácil.

**Artículo 4. Objetivos del de Lenguaje Claro.** Las entidades del Estado deben utilizar un lenguaje claro en la comunicación con los ciudadanos. Son objetivos del lenguaje claro:

- a) Reducir costos y cargas para el ciudadano.
- b) Reducir costos administrativos y de operación para las entidades públicas.
- c) Aumentar la eficiencia en la gestión de las solicitudes de los ciudadanos.
- d) Reducir el uso de intermediarios.
- e) Fomentar un ejercicio efectivo de rendición de cuentas por parte del Estado.
- f) Promover la transparencia y el acceso a la información pública.
- g) Facilitar el control ciudadano a la gestión pública y la participación ciudadana.
- h) Fomentar la inclusión social de grupos y personas con enfoque diferencial, para el goce efectivo de derechos en igualdad de condiciones.
- i) Fomentar la difusión de la comunicación a través de recursos gráficos y audiovisuales, cuando sea pertinente la socialización de información general, de las entidades del Estado.

**Artículo 5. Formación y capacitación.** Para cumplir con el propósito de la presente ley, las entidades señaladas en el artículo 5 de la ley 1712 de 2014 implementarán directrices de capacitación y formación a los servidores públicos en lenguaje claro. La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, liderará el proceso de formación y capacitación sin perjuicio de que otras Instituciones de Educación Superior y organizaciones de la sociedad civil puedan participar en ellos.

Parágrafo. Los procesos de formación y capacitación podrán estar incluidos en el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del estado.

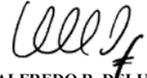
**Artículo 6. Informes de seguimiento.** Las entidades señaladas en el artículo 5 de la Ley 1712 de 2014 deberán incluir en el informe de rendición de cuentas que elaboren en cada vigencia con base en la normatividad vigente, una sección del estado de cumplimiento de la presente Ley.

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

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Ley según consta en Acta No. 30 de Sesión Mixta de noviembre 30 de 2020. Anunciado entre

otras fechas, el 25 de noviembre de 2020 según consta en Acta No. 29 de Sesión Mixta Salón Boyacá, Capitolio Nacional de la misma fecha.

  
**JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**  
 Ponente Coordinador

  
**ALFREDO R. DELUQUE ZULETA**  
 Presidente

  
**AMPARO Y. CALDERÓN PERDOMO**  
 Secretaria

## PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2020 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el subsidio ingreso mujer.*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 289 DE 2020 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL SUBSIDIO INGRESO MUJER"**

Bogotá D.C., diciembre de 2020.

Doctor  
**NESTOR LEONARDO RICO RICO**  
 Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente  
 Cámara de Representantes  
 Ciudad

Cordial saludo:

En cumplimiento a la honrosa designación que me hiciera la mesa directiva de la Tercera de la Cámara de Representantes, de conformidad con lo establecido en el artículo 150 y 174 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley de la referencia en los siguientes términos:

### I. CONSIDERACIONES PREVIAS

Con el ánimo de rendir una ponencia comprensible a la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes y buscando precisar los objetivos, el alcance y la necesidad del proyecto, procedemos a desarrollar el informe en el siguiente orden:

- I. ANTECEDENTES.
- II. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY.
- III. MARCO JURÍDICO.
- IV. EXPOSICIÓN DE LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY.
- V. CONFLICTO DE INTERESES
- VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES
- VII. PROPOSICIÓN

### I. ANTECEDENTES

El proyecto de ley No. 289 de 2020 Cámara es una iniciativa de origen parlamentario y fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 28 de julio de 2020 y publicado en la gaceta del congreso N° 711 de 2020 y está suscrito por los siguientes congresistas:

- H.R. MARTHA P. VILLALBA HODWALKER
- H.S. ARMANDO BENEDETTI V.
- H.S. MARITZA MARTINEZ ARISTIZABAL
- H.S. JUAN FELIPE LEMUS URIBE
- H.R. ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA
- H.R. MONICA L. VALENCIA MONTAÑA
- H.R. MONICA MARÍA RAIGOZA MORALES
- H.R. NORMA HURTADO SANCHEZ
- H.R. SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS
- H.R. TERESA DE JESUS HENRIQUEZ R.
- H.R. GLJOSE EDILBERTO CAICEDO S.
- H.R. CRISTIAN J. MORENO VILLAMIZAR
- H.R. HERNANDO GUIDA PONCE
- H.R. JOSE ELIECER SALAZAR LOPEZ

En Sesión formal virtual de la fecha, fue aprobado en primer debate en los términos anteriores y sin modificaciones, previo anuncio de su votación en la Sesión formal virtual de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes del día treinta (30) de noviembre de 2020, en cumplimiento al artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003. Lo anterior con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

### II. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene por objetivo crear un subsidio como derecho especial, como medida compensatoria, a la mujer cabeza de familia como sujeto de protección del Estado, que esté asumiendo la carga derivada de la responsabilidad familiar del cuidado de personas con discapacidad, con imposibilidad de desarrollar una actividad económica.

Este subsidio materializa la responsabilidad del Estado frente a dos grupos de especial protección constitucional, en primer lugar, las mujeres cabeza de familia, y, en segundo lugar, desarrolla su obligación por extensión, frente a la protección de los derechos de la población con discapacidad, mientras contribuye a superar la situación de debilidad e inferioridad económica de subsistencia de estos grupos poblacionales

**III. MARCO JURÍDICO**

| NORMA                    | ASPECTO QUE REGLAMENTA  |
|--------------------------|---|
| Constitución Política    | Artículo 13. Derecho a la igualdad<br>Artículo 43. Igualdad de género   |
| Ley 1232 de 2008         | Por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones.   |
| Sentencia T-247 de 2012  | La Corte expresa que la condición de madre cabeza de familia no depende de una formalidad jurídica, sino de las circunstancias materiales que la configuran, de manera que el estado civil no resulta relevante para su determinación.  |
| Sentencia T-1211 de 2008 | La M.P. Clara Inés Vargas Hernández; manifestó que la protección de la mujer cabeza de familia emana de su "condición especial, concretada en su responsabilidad individual y solitaria en frente del hogar y como única fuente capaz de derivar el sustento diario de todos sus miembros."   |
| Sentencia SU-388 de 2005 | La Corte precisó la calidad de madre cabeza de familia, así:<br><br>"La calidad de madre cabeza de familia emerge en su connotación constitucional, de la forma en "(i) que se tenga a cargo la responsabilidad de hijos menores o de otras personas incapacitadas para trabajar; (ii) que esa responsabilidad sea de carácter permanente; (iii) no sólo la ausencia permanente o abandono del hogar por parte de la pareja, sino que aquélla se sustraiga del cumplimiento de sus obligaciones como padre; (iv) o bien que la pareja no asuma la responsabilidad |

|                         |  |
|-------------------------|--|
|                         | que le corresponde y ello obedezca a un motivo verdaderamente poderoso como la incapacidad física, sensorial, síquica o mental o, como es obvio, la muerte; (v) por último, que haya una deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia, lo cual significa la responsabilidad solitaria de la madre para sostener el hogar"   |
| Sentencia C-184 de 2003 | La categoría de mujer cabeza de familia tiene como fin:<br>"preservar condiciones dignas de vida a los menores y personas que se encuentran en estado de debilidad manifiesta a cargo de ella, al tiempo que se pretende apoyar a la mujer a soportar la pesada carga que, por razones, sociales, culturales e históricas han tenido que asumir, abriéndoles oportunidades en todas las esferas de su vida y de su desarrollo personal y garantizándoles acceso a ciertos recursos escasos". |

**IV. EXPOSICIÓN DE LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY**

**1. Objeto de la iniciativa.**

La presente iniciativa legislativa se fundamenta en el reconocimiento de la brecha estructural que padecen las mujeres en Colombia en diferentes ámbitos de su vida social, política y económica, y en la necesidad de que esto se revierta. En tal sentido, el proyecto tiene por objetivo crear un subsidio como derecho especial reconocido como medida compensatoria que contribuya a superar la situación de debilidad e inferioridad económica de subsistencia de la mujer cabeza de familia.

Adicionalmente, pretende como sujeto de protección del Estado, dentro del contexto de tener a su cargo la responsabilidad familiar en extensión a la protección de los derechos de las personas con discapacidad, que contribuya a dignificar sus condiciones de vida y a permitir su desarrollo.

**2. Introducción.**

La mujer colombiana ha experimentado desde mediados del siglo XX una serie de cambios en su situación socioeconómica que, si bien le ha generado pasos agigantados en la consecución de derechos y de nuevos espacios, todavía no le permite concretar en su totalidad la eliminación de profundas barreras de discriminación y desigualdad, producto de la deuda histórica que el Estado colombiano ha tenido con sus ciudadanas, impidiéndole desarrollarse a plenitud en la actualidad.

Cuando se revisa la historia, se encuentra que los rezagos que hoy en día deben afrontar las mujeres colombianas en variados aspectos de la vida social, económica y política tienen su génesis en las dinámicas y las estructuras sociales que se erigieron en el país durante mucho tiempo.

Por ello, se debe propender por acciones específicas que mitiguen el alto impacto de décadas de inacción estatal frente a las mujeres. Como ejemplo, basta mencionar que sólo hasta el año 2013 se creó el Conpes 161 que estableció los lineamientos de la política pública nacional para la equidad de género, que incluía decisiones frente al ámbito laboral de la mujer.

ONU Mujeres, por su parte, reconoce que, para el caso de Colombia, la actual inequidad entre hombres y mujeres en el ámbito de la inserción laboral se debe estructuralmente al hecho de la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, el cual recae principalmente en las niñas y mujeres.

Se trata de una cuestión de vieja data, pues como señala Reyes (1995), a medida que avanzaba el siglo pasado y su proceso de modernización económica, la mujer de clase alta y media se permitió acceder a espacios culturales y políticos, pero sustentando dicho proceso en la contratación del servicio doméstico de las mujeres campesinas que emigraron a la ciudad.

"El incremento significativo de la población urbana durante las primeras décadas del siglo XX se debió, en gran parte, a la migración campesina de las áreas más cercanas a las ciudades. Muchas de estas migrantes fueron mujeres solas que no encontraban ninguna actividad productiva dentro de la pequeña propiedad campesina o en las grandes haciendas, que privilegiaban el trabajo masculino. Algunas de estas mujeres, menos desafortunadas, encontraron empleo en los nuevos establecimientos fabriles o en talleres artesanales, pero la gran mayoría de ellas debió emplearse en el servicio doméstico. Muchos padres campesinos preferían entregar sus hijas como sirvientas, con tal de no verlas empleadas en fábricas, que asociaban a libertinaje y perdición" (Reyes, C. 1995. Credencial Historia 68. Banco de la República).

ONU Mujeres, en alianza con el DANE, realizó en el 2019 un informe estadístico para evaluar la situación de la mujer frente al aspecto laboral. Dentro de las cifras relevantes citamos, por ejemplo, entre el 2008 y el 2018, la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres se redujo sólo en cuatro puntos porcentuales: de 25 puntos en el primer año a 21 puntos en el segundo. La brecha es mayor en las áreas rurales y en las mujeres sin instrucción. Incluso en las cabeceras, en donde las mujeres suelen incorporarse más al mercado que en las áreas rurales, su tasa de participación es diecisiete puntos porcentuales menor que la de los hombres (57% vs 74%).

Aunque los mayores niveles de educación reducen la brecha, el informe indica que incluso las mujeres con estudios universitarios enfrentan dificultades para incorporarse a un empleo en mayor medida que los hombres con el mismo nivel de educación; 11% en contraste con 9%.

De igual forma, el desempleo afecta más a mujeres que a hombres, 13 de cada 100 mujeres que están en condiciones de trabajar y que están en busca de un empleo, no lo logran; cifra que resulta cinco puntos porcentuales mayor que la experimentada por los hombres (8 de cada 100). Entre las mujeres de 18 a 28 años, el desempleo se agudiza.

Por otro lado, frente a los datos que el mismo DANE ha publicado, se encuentra que, para el 2019, la mayoría de mujeres "inactivas" (59%) se dedican a oficios del hogar como actividad principal. Este porcentaje es de 8,1% para los hombres.

También se evidencia que el valor de Trabajo Doméstico y de Cuidado no Remunerado (TDCnR) corresponde al 20% del PIB, por lo que, si este trabajo tuviera remuneración monetaria, sería el sector más importante de la economía, por encima del sector de comercio (17,5% del PIB), el sector de administración pública (14,6% del PIB) y el de industria manufacturera (11,9% del PIB).

De igual forma, mientras el 57% de los hombres "inactivos" se dedican a estudiar como actividad principal, este porcentaje es de 28% para las mujeres inactivas.

En cuanto a población sin ingresos propios, el DANE registra que entre el 2010 y el 2017 el porcentaje de hombres que no tuvo ingresos propios se mantuvo alrededor del 10%, mientras que el de las mujeres inició el periodo en el 30% y finalizó en el 27%, siendo la diferencia de 17 puntos porcentuales.

Así mismo, en el año 2018 para el total nacional, el 29,6% de las personas que pertenecían a un hogar cuya jefatura era femenina, eran pobres; mientras que el 25,7% de las personas en hogares con jefatura masculina lo eran. En el mismo año 2018 para el total nacional, el 8,6% de las personas que pertenecían a un hogar

|  |   |
|--|---|
| <p>cuya jefatura era femenina, eran pobres extremos; mientras que el 6,5% de las personas en hogares con jefatura masculina lo eran.</p> <p>Todo lo anterior refleja la problemática estructural que enfrenta la mujer colombiana en relación a su inserción laboral, y que se acentúa mucho más cuando se observan las estadísticas de las áreas rurales del país.</p> <p>Es por ello que la ONU, basada en la academia y en estudios realizados por la OCDE, ha evidenciado las ventajas derivadas de empoderar económicamente a las mujeres de todo el mundo. El organismo multilateral es claro al señalar que cuando el número de mujeres ocupadas aumenta, las economías crecen.</p> <p>Según estudios efectuados en países de la OCDE y en algunos países no miembros, el aumento de la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo — o una reducción de la disparidad entre la participación de mujeres y hombres en la fuerza laboral— produce un crecimiento económico más rápido.</p> <p>También indica que, según datos empíricos procedentes de diversos países, incrementar la proporción de los ingresos del hogar controlados por las mujeres, procedentes de lo que ganan ellas mismas o de transferencias de dinero, modifica los patrones de gasto en formas que benefician a hijas e hijos.</p> <p>La OCDE también ha concluido que un aumento de la educación de las mujeres y las niñas contribuye a un mayor crecimiento económico. Según el organismo, un mayor nivel educativo da cuenta de aproximadamente el cincuenta por ciento (50%) del crecimiento económico en los países miembros durante los últimos 50 años, de lo cual más de la mitad se debe a que las niñas tuvieron acceso a niveles superiores de educación y al logro de una mayor igualdad en la cantidad de años de formación entre hombres y mujeres.</p> <p>No obstante, para la mayoría de las mujeres, los logros sustanciales en educación no se tradujeron en la obtención de mejores resultados en el mercado laboral.</p> <p><b>2.1 La mujer rural.</b></p> <p>De acuerdo con información del Ministerio de Agricultura, que realizó en el 2019 una actualización de las estadísticas sobre la situación socioeconómica de la mujer en el campo -tomando como referencia el periodo 2010-2018-, a pesar de que la población rural se compone por un 47,2% de mujeres, y de que estas tienen un rol fundamental en el desarrollo de la economía rural y familiar, sus condiciones sociales no son iguales y además han sido históricamente invisibilizadas.</p> <p>Por ejemplo, si se observa la tasa de analfabetismo como indicador que permite identificar el desarrollo educativo a futuro, se obtiene que para el 2010, la tasa de</p> | <p>analfabetismo en mujeres y hombres rurales mayores de 15 años se ubicó en un 14,0% y un 14,7%, respectivamente. En 2018, se evidencia una disminución significativa del analfabetismo para las mujeres rurales, alcanzando un nivel del 10,6%, menor que el observado en los hombres rurales (12,1%).</p> <p>No obstante, en comparación con otros países de América Latina, Colombia se encuentra entre aquellos donde los hombres rurales tienen las tasas más altas de analfabetismo, detrás de Brasil (19,9%) y Ecuador (15,9%).</p> <p>Por otra parte, en lo relacionado con el desempeño en el mercado laboral, las cifras sobre mujer rural en Colombia reflejan que si bien se han reducido los porcentajes de mujeres que estaban por fuera del mercado laboral, la brecha entre mujeres y hombres sigue siendo muy alta, tanto en participación laboral como en desempleo.</p> <p>El Ministerio de Agricultura expone que la tasa de participación laboral se encuentra alrededor del 75% para los hombres en zonas urbanas y rurales (74,2% y 76,1%, respectivamente). Por su parte, en 2018, un 40,7% de las mujeres rurales participaban en el mercado laboral, presentando un incremento de 2,8 puntos porcentuales con respecto a 2010.</p> <p>No obstante, a pesar de este aumento en la tasa de participación, la brecha de género se mantiene a lo largo del periodo de observación, con una diferencia de 35,4 puntos porcentuales entre hombres y mujeres en zonas rurales, en 2018; incluso, considerando que las mujeres tienen un mayor nivel educativo promedio en comparación con los hombres.</p> <p>En comparación con las dinámicas en zonas urbanas, se observa que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) una mayor proporción de mujeres participan en el mercado laboral (57,2% en 2018);</li> <li>ii) la brecha de género es menor (17,0 puntos porcentuales vs 35,4 puntos porcentuales en zonas rurales); y,</li> <li>iii) la brecha urbano-rural se ha reducido.</li> </ul> <p>Aún con una mayor participación en el mercado laboral, las mujeres rurales enfrentan una mayor tasa de desempleo (8,9%) en comparación con los hombres (3,0%). Aunque la tasa de desempleo, tanto para hombres como para mujeres, en zonas rurales se ha reducido, la brecha de género se ha mantenido durante el periodo de análisis (2010-2018).</p> <p>Lo anterior se explica, según expone la cartera de agricultura, por varios factores entre los que se encuentran: 1. el tipo de actividades realizadas, 2. la tipología de la familia, 3. el número de hijos en el hogar y 4. el tiempo dedicado a actividades asociadas al cuidado.</p>   |
| <p>Así las cosas, al configurarse en el campo una división del trabajo que prefiere mano de obra masculina, en el entendido que dichas actividades requieren del uso de la fuerza física y manejo de maquinaria, y porque según el imaginario social las mismas deben realizarse por el género masculino, las mujeres se ven más afectadas laboralmente.</p> <p>Los datos lo expresan: el 40,7% de las mujeres rurales se dedican a actividades agropecuarias (agricultura, ganadería, silvicultura, etc.) mientras que el 56,6% se dedican a servicios financieros y sociales o a la industria manufacturera, entre otros. Por el contrario, la gran mayoría de los hombres en zonas rurales se dedican a actividades del sector agropecuario (72,2%).</p> <p>En comparación con otros países de América Latina, Colombia se encuentra entre los países donde la gran mayoría de los hombres rurales se ocupan en actividades agropecuarias, detrás de Perú (79,3%) y Bolivia (72,6%). Sin embargo, también se ubica entre aquellos en donde hay una menor participación laboral femenina en la agricultura, junto con Chile (28,8%), México (33,5%) y Brasil (36,2%).</p> <p><b>2.2 La mujer cabeza de familia.</b></p> <p>La Ley 82 de 1993, por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia, en su artículo 2º, la describe como aquella que:</p> <p><i>“siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas discapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar”.</i></p> <p>Sin embargo, y pese a que en Colombia existen diferentes leyes para dignificar, desde diversos escenarios, la labor de las mujeres cabezas de familia, estas se quedan cortas, pues el panorama que algunas investigaciones, encuestas o censos revelan sobre este importante grupo poblacional no es el más alentador.</p> <p>La realidad es que en nuestro país los niveles de desigualdad entre hombres y mujeres son notorios. De hecho, el género femenino viene dando una lucha desde mucho tiempo atrás para ganar espacios y reconocimientos. Adicional a esto, su rol y ocupación al interior del hogar pocas veces es valorado, desempeñando actividades que les generan, para el caso de la mujer cabeza de familia, falta de tiempo y pocas oportunidades que les permitan generar ingresos.</p> <p>En este sentido la Corte ha señalado:</p>   | <p>“...esa protección especial para la mujer cabeza de familia se explica, por una parte, por las condiciones de discriminación y marginamiento a las que se ha visto sometida la mujer durante muchos años, y por otra, por el significativo número de mujeres que por diversos motivos se han convertido en cabezas de familia, y deben asumir, en condiciones precarias y sin apoyo de ninguna naturaleza, tanto las responsabilidades del hogar como las propias de la actividad de la que derivan el sustento familiar”.</p> <p>Según un informe del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), las madres solteras en el país representan uno de los grupos poblacionales más altos, pues 12,3 millones de mujeres fueron catalogadas en este grupo.</p> <p>Para el trimestre marzo - mayo de 2020 la tasa de desempleo para las mujeres, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), de esa misma entidad fue de 21,4% y para los hombres 15,2%. Las mujeres jóvenes entre los 14 a 28 años de edad, corresponden al 41,3% de las desocupadas; mientras que, los hombres jóvenes representan el 38,9% de los desocupados.</p> <p>Con respecto al índice de pobreza multidimensional, encontramos, según el DANE, que, a nivel nacional, el 17,5% de la población en el país en 2019 se encontraba en situación de pobreza multidimensional y, para el 2018, el índice de pobreza monetaria respecto al total de la población nacional fue 27,0%.</p> <p>Para el caso de las cabeceras señala que esta proporción fue de 24,4% en los centros poblados y rural disperso de 36,1%, así, la incidencia de la pobreza en los centros poblados y rural disperso equivale a 1,5 veces la incidencia en las cabeceras.</p> <p>Así mismo, presenta la incidencia de la pobreza monetaria por dominio, según características del jefe de hogar. Esta incidencia el DANE la calcula “como el porcentaje del total de personas que pertenecen a un hogar con características comunes en la jefatura. Por ejemplo, en el año 2018 para el total nacional, el 29,6% de las personas que pertenecían a un hogar cuya jefatura era femenina, eran pobres; mientras que el 25,7% de las personas en hogares con jefatura masculina lo eran”.</p> <p>Con respecto a la tasa de incidencia de la pobreza según características del hogar, esta entidad explica que el 65,7% de las personas que viven en hogares donde hay tres o más niños menores de 12 años sufren de pobreza, y que el 42,1% de personas que pertenecen a un hogar en donde ningún miembro está ocupado en el mercado laboral, son pobres. Además, el 34,0% de las personas que pertenecen a un hogar de 4 o más personas son pobres.</p> |

Entre los perfiles del jefe de hogar que presentan mayor incidencia de pobreza, el DANE explica que están relacionados con: la desocupación, la posición ocupacional de patronos y cuenta propia, el tener un nivel educativo bajo y la no afiliación a seguridad social.

Por ejemplo, a nivel nacional, la incidencia de la pobreza de los hogares cuyo jefe de hogar se encuentra desocupado es del 49,0%, cuando es patrono o cuenta propia es del 35,4%, cuando no ha alcanzado la secundaria es del 37,0% y cuando no está afiliado al sistema de seguridad social es del 37,3%.

**2.3. Mujeres cabeza de familia responsables del cuidado de personas con discapacidad**

El panorama anteriormente descrito se agrava cuando dicha mujer cabeza de familia es responsable del cuidado de personas de su núcleo familiar de especial protección por motivos de que sufren alguna discapacidad.

Aunque Colombia no tiene una cifra exacta de las personas que tienen alguna condición de discapacidad, según el DANE<sup>1</sup>, para noviembre de 2018 de una cobertura geográfica de 99.8% aproximadamente el 7,2% de los colombianos tiene alguna de estas condiciones.

Así mismo el Ministerio de Salud<sup>2</sup>, refiere que, respecto de esta población, de cada 100 colombianos, 3 están en el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad RLCPD, y que para el año 2018 el 59% de las personas con discapacidad registradas, es decir 843.584 son mayores de 50 años de edad, mientras que el 11% es decir 159.378 personas son menores de 19 años, y el 50.5% equivalente a 720.563 son hombres en tanto que el 49.5% equivalente a 706,708 son mujeres.

<sup>1</sup> INCI, Edición Número 193, 14 de noviembre de 2019. Recuperado de: <http://www.inci.gov.co/blog/segun-el-dane-el-72-de-los-colombianos-tiene-alguna-discapacidad>  
<sup>2</sup> Ministerio de Salud y de la Protección Social, SISPRO, RLCPD; noviembre de 2017, Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/sala-situacion-discapacidad.pdf>



Del mismo modo, y de acuerdo a los datos mencionados por el Ministerio de Salud y el DANE, se puede evidenciar igualmente que para el año 2018, un gran número de las personas que presentan alguna condición de discapacidad pertenecen a estratos socioeconómicos relativamente bajos, como bien se puede observar en la siguiente gráfica:



Según estimativos que da la Organización Mundial de la Salud, cerca de un 12% del total de habitantes de un país pueden estar en condición de discapacidad; lo que en la actualidad este término no se considera un sinónimo de minusválido, sino que cuenta con una connotación sociocultural, considerándose estas personas, por su limitación, como aquellos que son incapaces de valerse por si mismos, y que por

lo anterior se convierten en sujetos de especial cuidado para su familia y la sociedad.<sup>3</sup>

En razón a ello surge la necesidad de establecer la incidencia de los costos que acarrea el cuidado de esta población, donde se evidencia que estos no son uniformes para toda la población, pues todo tiene que ver de acuerdo a la severidad de la limitación y el nivel de discapacidad, costos que pueden clasificarse en gastos médicos y de rehabilitación, intervenciones, los pagos que se relacionan con aseguramiento social entre otros.

Ahora bien, según el estudio "Caracterización y condiciones de los cuidadores de personas con discapacidad severa"<sup>4</sup> de la Universidad Nacional, en Colombia el 33.7% de la población registrada con discapacidad, depende permanentemente de un cuidador, que generalmente es del mismo hogar, que en la mayoría de los casos es una persona que no recibe ningún tipo de remuneración, y adicionalmente este estudio muestra que el 75% de las personas que realizan dicha labor son mujeres.

Como se observa de la información anteriormente referenciada, la población discapacitada requiere de cuidados en salud especiales, lo cual aumenta el costo de vida de estas personas y adicionalmente requieren de ayuda para sus labores diarias y vigilancia permanente por parte de sus familiares.

Siendo las personas con discapacidad sujetos de especial protección, su familia se convierte en su cuidador, personas que otorgan a este, cuidado informal sin ningún tipo de remuneración, involucrando una gran responsabilidad y esfuerzo, pues se requieren cuidados con mayor complejidad, tiempo y dedicación, asumiendo este de forma voluntaria, bien sea porque no existe otra alternativa o porque no se cuenta con los medios económicos para asumir costos en centros especializados, en esta medida es cuando la madre en la mayoría de los casos asume esta responsabilidad.

De esta forma, las madres cuidadoras adquieren compromisos con un hijo(a) en condición de discapacidad, que implica un cambio de vida en el rol de madres cuidadoras, así como implicaciones en ganancias y pérdidas en todos los sentidos, por lo tanto, asumen un rol en el cual deben proyectar fortaleza para ayudar a esta persona, empoderamiento, búsqueda de apoyos y de recursos para cubrir primordialmente las necesidades de su hijo(a) con discapacidad, pues su prioridad es brindarle una mejor calidad de vida.

<sup>3</sup> Una aproximación a los costos indirectos de la discapacidad en Colombia; Revista de Salud Pública, Universidad Nacional de Colombia; julio de 2005. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/422/42270202.pdf>  
<sup>4</sup> Caracterización y condiciones de los cuidadores de personas con discapacidad severa en Bogotá; Revista de Salud Pública, Universidad Nacional de Colombia; septiembre de 2015. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v18n3/v18n3a04.pdf>

Así las cosas, es importante que estas mujeres cabeza de familia que tienen a su cargo personas en condición de discapacidad, puedan contar con garantías para cubrir aquellas cargas económicas que surgen con ocasión a la discapacidad, y que por dedicarse cien por ciento al cuidado de estas personas no pueden emplearse para obtener recursos económicos.

Por lo anterior, con la propuesta del presente proyecto no se estaría cubriendo solo a un grupo si no a dos grupos de especial protección constitucional, esto es, madres cabeza de familia y personas con discapacidad, que sufren de vulnerabilidad económica por su condición y que requieren de dicho subsidio para poder cubrir estas cargas.

**3. Justificación.**

**3.1 Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la mujer cabeza de familia.**

Sea lo primero recordar, que nuestra Carta Política de 1991 ha reconocido expresamente desde su promulgación el deber del Estado Colombiano de brindar protección reforzada a aquellas personas que "se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta" (art. 13 Const.) y como una manifestación del principio de igualdad material, nuestra Constitución Política ha establecido un tratamiento preferencial para quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad, de forma que se cumpla con los fines del Estado Social de derecho.

Ahora bien, a propósito del fundamento de este proyecto de Ley, cabe recordar que de acuerdo con el artículo 43 de nuestra Constitución Política se precisa lo siguiente:

"La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia".

El artículo 43 superior de nuestra Constitución Política, ordena al Estado Colombiano apoyar de manera especial a las mujeres cabeza de familia, y por esta razón, la Corte Constitucional se ha pronunciado en muchas ocasiones sobre la necesidad de materializar este precepto Constitucional.

Al respecto, la Corte Constitucional ha explicado que el Constituyente de 1991 consideró necesario introducir un artículo que garantizará específicamente la igualdad de género, debido a la histórica discriminación y marginamiento a los que se había sometido a la mujer durante muchos años en nuestro país. En consecuencia, el Estado Colombiano desde hace tres décadas, ofrece asistencia y

|   |  |
|---|--|
| <p>protección a la mujer cabeza de familia como consecuencia de su situación de vulnerabilidad, promoviendo una atención especializada e integral a sus condiciones de fragilidad física, mental o económica y acceso a la seguridad social.</p> <p>En Sentencia C-184 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte Constitucional manifestó:</p> <p>“... uno de los roles que culturalmente se impuso a la mujer fue el de ‘encargada del hogar’ como una consecuencia del ser ‘madre’, de tal suerte que era educada y formada para desempeñar las tareas del hogar, encargarse de los hijos y velar por aquellas personas dependientes, como los ancianos. Sin desconocer la importancia que juega toda mujer, al igual que todo hombre, dentro de su hogar, el constituyente de 1991 quiso equilibrar las cargas al interior de la familia, tanto en las relaciones de poder intrafamiliar, como en cuanto a los deberes y las obligaciones de las que cada uno es titular.</p> <p>Suponer que el hecho de la ‘maternidad’ implica que la mujer debe desempeñar ciertas funciones en la familia, ha llevado, por ejemplo, a que tengan que soportar dobles jornadas laborales: una durante el día como cualquier otro trabajador y otra en la noche y en sus ratos libres, desempeñando las labores propias de la vida doméstica. Esta imagen cultural respecto a cuál es el papel que debe desempeñar la mujer dentro de la familia y a cuál ‘no’ es el papel del hombre respecto de los hijos, sumada al incremento de separaciones, así como al número creciente de familias sin padre por cuenta del conflicto armado y la violencia generalizada, trajo como consecuencia que una cantidad considerable de grupos familiares tuvieran una mujer como cabeza del mismo.</p> <p>El apoyo especial a la mujer cabeza de familia es un mandato constitucional dirigido a todas las autoridades públicas. Con el se buscó (i) promover la igualdad real y efectiva entre ambos sexos; (ii) reconocer la pesada carga que recae sobre una mujer cabeza de familia y crear un deber estatal de apoyo en todas las esferas de su vida y de su desarrollo personal, para compensar, aliviar y hacer menos gravosa la carga de sostener su familia; y (iii) brindar, de esta manera, una protección a la familia como núcleo básico de la sociedad.”</p> <p>De igual manera, en Sentencia T-1211 de 2008, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; manifestó lo que la protección de la mujer cabeza de familia emana de su “condición especial, concretada en su responsabilidad individual y solitaria en frente del hogar y como única fuente capaz de derivar el sustento diario de todos sus miembros.”</p> <p>La protección a la mujer por su especial condición de madre cabeza de familia, se sustenta en lo dispuesto en los artículos 13 y 43 constitucionales, a los cuales se suman los preceptos 5° y 44 ib., que prevén la primacía de los derechos inalienables de la persona, al tiempo que amparan a la familia y de manera especial a los niños de nuestro país.</p> | <p>La Corte Constitucional ha reiterado que la mujer cabeza de familia, quien tiene bajo su cargo la responsabilidad de personas que dependen de ella afectiva y económicamente, goza de especial protección constitucional, reivindicando a rango constitucional, el papel de la mujer y su rol dentro de la familia a través de la historia.</p> <p>Ahora bien, en relación con la definición del concepto de la mujer cabeza de familia, establecido desde el artículo 1° de la ley 1232 de 2008 “por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones.” y que señala lo siguiente:</p> <p>“La mujer soltera o casada que ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar.”</p> <p>Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional, en Sentencia C-034 de 1999, de M.P Alfredo Beltrán Sierra, amplió la expresión “soltera” a las mujeres viudas o divorciadas, entendiéndose que la ausencia permanente o abandono del hogar por parte de la pareja, también ocurre cuando se sustrae del cumplimiento de sus obligaciones como padre y hay una deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia, consolidando una responsabilidad solitaria de la madre para sostener el hogar.</p> <p>Adicional a esto, y con fundamento en la SU-388 de 2005, sobre la definición legal la Corte ha precisado que la calidad de madre cabeza de familia emerge en su connotación constitucional, de la forma en:</p> <p>“(i) que se tenga a cargo la responsabilidad de hijos menores o de otras personas incapacitadas para trabajar; (ii) que esa responsabilidad sea de carácter permanente; (iii) no sólo la ausencia permanente o abandono del hogar por parte de la pareja, sino que aquélla se sustraiga del cumplimiento de sus obligaciones como padre; (iv) o bien que la pareja no asuma la responsabilidad que le corresponde y ello obedezca a un motivo verdaderamente poderoso como la incapacidad física, sensorial, síquica o sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia, lo cual significa la responsabilidad solitaria de la madre para sostener el hogar”</p> <p>Además, y en referencia a la T-247 de 2012, la Corte he expresado que la condición de madre cabeza de familia no depende en una formalidad jurídica, sino de las circunstancias materiales que la configuran, de manera que el estado civil no resulta relevante para su determinación. Al respecto ha dicho:</p> <p>“Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 42 de la Constitución Nacional, la familia puede constituirse o en</p> |
| <p>virtud del matrimonio ‘o por la voluntad responsable de conformarla’ por la decisión libre de un hombre y una mujer, es decir ‘por vínculos naturales o jurídicos’, razón ésta por la cual resulta por completo indiferente para que se considere a una mujer como ‘cabeza de familia’ su estado civil, pues, lo, de acuerdo con la definición que sobre el particular adoptó el legislador en la norma acusada, es que ella ‘tenga bajo su cargo, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios o de otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar’, lo que significa que será tal, no sólo la mujer soltera o casada, sino también aquella ligada en unión libre con un compañero permanente.”</p> <p>En Sentencia C-184 de 2003 de la Corte Constitucional, la categoría de mujer cabeza de familia tiene como fin:</p> <p><i>“preservar condiciones dignas de vida a los menores y personas que se encuentran en estado de debilidad manifiesta a cargo de ella, al tiempo que se pretende apoyar a la mujer a soportar la pesada carga que por razones, sociales, culturales e históricas han tenido que asumir, abriéndoles oportunidades en todas las esferas de su vida y de su desarrollo personal y garantizándoles acceso a ciertos recursos escasos”.</i></p> <p>En consecuencia, la estrategia de empoderamiento de la mujer pretender beneficiar al mismo tiempo, a su entorno familiar; y desarrollando criterios que permitan promover mejores condiciones de desarrollo laboral, así lo evidencian los contenidos de las siguientes decisiones jurisprudenciales: (Sentencia T-384 de 2007, Sentencia T-451 de 2007, Sentencia T-196 de 2008, Sentencia T-270 de 2008, Sentencia T-357 de 2008, Sentencia T-1211 de 2008, · Sentencia T-162 de 2010.)</p> <p>A pesar de ello, es preciso seguir consolidando bienestar para esta población de mujeres Cabeza de Familia con la creación de un subsidio especial para ellas, que permita avanzar en la superación de condiciones de vulnerabilidad que las aquejan y materializar su especial protección Constitucional.</p> <p><b>3.2 Programas similares en Latinoamérica</b></p> <p>En Latinoamérica, y de acuerdo con la CEPAL en su informe sobre los Planes de igualdad de género del año 2017, la preocupación de los Estados por superar los obstáculos que impiden la plena incorporación de las mujeres en igualdad de condiciones en todos los espacios de la vida social, cultural y económica de los países se ha expresado en distintas medidas y propuestas concretas de políticas públicas.</p>   | <p>La organización indica que los planes de igualdad género elaborados por los países de la región constituyen instrumentos de política y planificación relevantes que, impulsados por los mecanismos para el adelanto de las mujeres, dan cuenta tanto de los retos vigentes como de los compromisos de los Estados en la materia.</p> <p>De acuerdo con el organismo, las evaluaciones de los programas que se han implementado muestran que se requiere reconocer que las políticas se deben construir con la participación de la población beneficiaria. En segundo lugar, es necesario precisar cuáles son los nodos críticos que se quieren abordar o solucionar con la acción, bien sea independencia económica, educación, inserción laboral, etc.</p> <p>A continuación, se citan dos casos vigentes actualmente en el continente de programas de ayudas económicas directas a la mujer, que se encuentran inmersos en lo que la CEPAL (2003) ha denominado “Programas para la superación de la pobreza”.</p> <p>Por un lado, en Costa Rica, la ley 7769 creó el programa “Creciendo Juntas”, que tenía como objetivo la atención de mujeres en condición de pobreza. Se estableció la entrega de subsidios de 15.000 colones cada uno, por un periodo de seis meses, y subsidios de un incentivo económico por una vez, por 18.000 colones para gastos en los que incurrían las mujeres en su participación en los procesos de capacitación sobre el fortalecimiento personal y colectivo. El programa tenía inicialmente una meta específica de 16.000 mujeres beneficiarias.</p> <p>Para la ejecución de este programa, se reglamentó la creación de una Comisión Nacional Interinstitucional conformada por los diferentes estamentos gubernamentales con influencia en la estructura del programa como: el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social y el Ministerio de Vivienda.</p> <p>Entre de los objetivos específicos del programa se destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La capacitación, para el fortalecimiento personal y colectivo de las mujeres, orientada a la superación de sus condiciones de pobreza</li> <li>• La generación de espacios para la inserción laboral o el desarrollo de iniciativas propias</li> <li>• La gestión de una línea de crédito para la continuidad de su emprendimiento.</li> </ul> <p>Por otro lado, en el Estado de Jalisco, en México, se creó el programa “Mujeres Jefas de Familia”, que tenía por objetivo apoyar a mujeres o grupos de mujeres en pobreza extrema que habitaban en zonas urbanas marginadas, que tuvieran la responsabilidad de la manutención familiar, promoviendo el desarrollo de sus capacidades y facilitar su desempeño laboral o incorporación en una actividad</p>  |

productiva, y que en el tiempo lograra incrementar su nivel de bienestar y el de sus dependientes económicos.

Está dirigido a mujeres jefes de familia en pobreza que habiten en zonas urbano marginadas, con o sin cónyuge, con dependientes económicos menores a 16 años, cuyos ingresos familiares sean menor o igual a 3,5 salarios mínimos.

El programa financia el desarrollo de proyectos postulados por organizaciones civiles que contemplen a no menos de 20 mujeres jefas de familia, en dos líneas de intervención: 1) Atención Médica y Nutricional. Financia proyectos por un monto máximo de 500 mil pesos 2) Promoción de Servicios de Cuidado Infantil. Cofinanciamiento de infraestructura de servicios de cuidado infantil (donde no haya provisión pública de éstos). Los proyectos de creación, operación y equipamiento recibirán aportes por montos máximos de 300 mil, 300 mil y 150 mil pesos.

Este programa aún se encuentra vigente, en los aspectos de Apoyo económico para la calidad alimentaria. Consistente en un apoyo monetario mensual, otorgado para la adquisición de alimentos y otros enseres domésticos. Y apoyo económico a retos productivos. Consistente en un estímulo económico complementario, al cual pueden tener acceso todas las beneficiarias del tipo de apoyo A que deseen presentar proyectos productivos innovadores, por medio del "Reto Productivo".

Es importante señalar, tomando como base los estudios y las evaluaciones de políticas públicas que ha realizado la CEPAL, que los programas sociales de transferencias monetarias directas a las mujeres no deben propender por una visión maternalista de las mismas; por el contrario, se debe profundizar una visión que priorice el ámbito laboral remunerado y fuera del hogar.

**Impacto fiscal: artículo 7° de la ley 819 de 2003.**

En materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias. Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Ibidem

La Corte constitucional lo ha reiterado así:

"... en materia de gasto público, la competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política). Sin embargo, el legislador primario por vía de excepción, reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos (artículo 154 Constitución Política).<sup>6</sup>

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

Bajo este precepto, el Ministerio de Hacienda, por lo general acude a este artículo 7° para advertir sobre la posible falta de aval del proyecto por lo tanto deslegitimar esta clase de iniciativas. Sobre este particular olvida o desconoce el Ministerio de Hacienda que la Corte Constitucional ya se ha pronunciado de manera clara desde la Sentencia C-507 de 2008, en donde ha establecido que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no es requisito para el trámite del proyecto de ley.

"Así, pues, el mencionado artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente. (El subrayado no es original del texto).

Se insistirá, desde luego en concertar con el gobierno nacional una fórmula para financiar el gasto social que aquí se autoriza y para eso tenemos un plazo extendido hasta la última plenaria que deberá surtir ante el senado de la República.

Igualmente, frente a las advertencias de inconstitucionalidad es oportuno recordar que esta clase de iniciativa, tiene claros antecedentes de aprobación en otros

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-859 de 2001, C- 766 de 2010

proyectos con las mismas características, de manera que esos argumentos tendrán que ser analizados por la plenaria de la Cámara.

**V. 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 5° de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 286 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, con el trámite de la presente iniciativa por tanto sus resultados no configuran un beneficio particular, actual ni directo para los congresistas.

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.

**VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

A continuación, presentamos el pliego de modificaciones para la discusión en primer debate. Conviene advertir que los artículos sobre los que no se hace alguna mención expresa quedarán idénticos en su contenido.

| TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY   | TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE   | JUSTIFICACIÓN   |
|--|--|---|
| <b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto la creación de un subsidio como derecho especial reconocido que a medida compensatoria contribuya a superar la situación de debilidad e inferioridad económica de subsistencia de la mujer cabeza de familia como sujeto de protección del Estado, dentro del contexto de tener a su cargo la responsabilidad familiar en extensión a la | <b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto la creación de un subsidio como <u>derecho compensatorio que contribuya a superar la situación de debilidad económica de subsistencia de la mujer cabeza de familia</u> como sujeto de protección del Estado, que tenga a su cargo <u>personas con discapacidad.</u> | Se propone la modificación ajustando la orientación de la medida propuesta. |

|  |   |  |
|--|---|--|
| protección de los derechos de los indefensos, y que contribuya a construir persona y dignificar su trabajo.  |   |  |
| <b>Artículo 2. Ámbito de aplicación Subsidio Ingreso Mujer.</b> Será beneficiaria del presente ingreso, toda Mujer Cabeza de Familia del sector urbano o rural, quien siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar. | <b>Artículo 2. Ámbito de aplicación Subsidio Ingreso Mujer.</b> <u>Será beneficiaria del presente ingreso, toda mujer que ejerza la jefatura femenina de hogar y tenga a su cargo personas con discapacidad en los términos contemplados en la ley, cuyos ingresos familiares no superen los dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</u> | En consonancia con la modificación anterior, se ajusta el ámbito de aplicación de la ley, para la protección de las mujeres cabeza de familia que tengan a su cargo personas con discapacidad. |
| <b>Artículo 3. Subsidio Ingreso Mujer.</b> El Gobierno Nacional definirá la cuantía del ingreso, y creará y establecerá mecanismos de transferencias monetarias en todo el territorio del país, a las Madres Cabeza de Familia de los estratos I y II del nivel socioeconómico que determinen el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y el Departamento Nacional de Planeación DNP. Para tal efecto, el DANE tendrá en cuenta las condiciones de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad registrados en sus sistemas.  | <b>Artículo 3. Subsidio Ingreso Mujer.</b> El Gobierno Nacional definirá la cuantía del ingreso, y creará y establecerá mecanismos de transferencias monetarias <u>condicionadas</u> en todo el territorio del país, a las <u>mujeres cabeza de familia que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2° de la presente ley.</u>             | Dado que las condiciones para acceder al subsidio se definen en el artículo anterior, se ajusta este artículo para dar alcance a los requisitos allí mencionados.                              |
| <b>Artículo 6. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su publicación.  | <b>Artículo 6.</b> El Gobierno Nacional dentro del término de seis (6) meses contados a   | Se adiciona este artículo para establecer un término dentro  |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | partir de la vigencia de la presente ley, dicte las disposiciones necesarias para la eficacia de la presente ley. | del cual el gobierno nacional reglamentará esta ley.   |
|  | Artículo 7. <b>Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su sanción y publicación.                           | Dado que se adiciona el artículo anterior, la numeración del artículo relativo a la vigencia de la ley, se ajusta. |

**COMPARATIVO – TEXTO PROPUESTO Y APROBADO**

| TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 289 DE 2020 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL SUBSIDIO INGRESO MUJER”  | TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE   |
|--|--|
| <b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto la creación de un subsidio como derecho compensatorio que contribuya a superar la situación de debilidad económica de subsistencia de la mujer cabeza de familia como sujeto de protección del Estado, que tenga a su cargo personas con discapacidad.                             | <b>ARTÍCULO 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto la creación de un subsidio como derecho compensatorio que contribuya a superar la situación de debilidad económica de subsistencia de la mujer cabeza de familia como sujeto de protección del Estado, que tenga a su cargo personas con discapacidad.                            |
| <b>Artículo 2. Ámbito de aplicación Subsidio Ingreso Mujer.</b> Será beneficiaria del presente ingreso, toda mujer que ejerza la jefatura femenina de hogar y tenga a su cargo personas con discapacidad en los términos contemplados en la ley, cuyos ingresos familiares no superen los dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes. | <b>ARTÍCULO 2°. Ámbito de aplicación Subsidio Ingreso Mujer.</b> Será beneficiaria del presente ingreso, toda mujer que ejerza la jefatura femenina de hogar y tenga a su cargo personas con discapacidad en los términos contemplados en la ley, cuyos ingresos familiares no superen los dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes |
| <b>Artículo 3. Subsidio Ingreso Mujer.</b> El Gobierno Nacional definirá la cuantía del ingreso, y creará y establecerá mecanismos de transferencias monetarias condicionadas en todo el territorio del país, a las mujeres cabeza   | <b>ARTÍCULO 3°. Subsidio Ingreso Mujer.</b> El gobierno nacional definirá la cuantía del ingreso, y creará y establecerá mecanismos de transferencias monetarias condicionadas en todo el territorio del   |

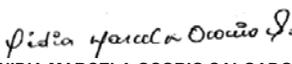
|  |   |
|--|---|
| de familia que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2° de la presente ley.   | país, a las mujeres cabeza de familia que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2° de la presente ley.   |
| <b>Artículo 4. Fondo Especial.</b> El Gobierno Nacional podrá crear un Fondo Especial adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin personería jurídica, el cual deberá orientarse al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3 de la presente Ley. Los recursos del Fondo estarán constituidos por: | <b>ARTÍCULO 4°. Fondo Especial.</b> El gobierno nacional podrá crear un Fondo Especial adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin personería jurídica, el cual deberá orientarse al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3 de la presente Ley. Los recursos del Fondo estarán constituidos por:<br>1. Recursos del Presupuesto Nacional.<br>2. Empréstitos externos que con el aval de la Nación gestione el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.<br>3. Aportes que realicen las entidades nacionales o internacionales.<br>4. Donaciones de particulares, organizaciones no gubernamentales, entidades y/o gobiernos extranjeros. |
| <b>Artículo 5. Información y capacitación.</b> El Gobierno Nacional facilitará los mecanismos de información y capacitación a las Mujeres Cabeza de Familia que garantice el acceso efectivo del subsidio de ingreso mujer.  | <b>ARTÍCULO 5°. Información y capacitación.</b> El gobierno nacional facilitará los mecanismos de información y capacitación a las Mujeres Cabeza de Familia que garantice el acceso efectivo del subsidio de ingreso mujer.  |
| <b>Artículo 6.</b> El Gobierno Nacional dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, expedirá las disposiciones necesarias para la eficacia de la presente ley.   | <b>ARTÍCULO 6°.</b> El gobierno nacional dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, expedirá las disposiciones necesarias para la eficacia de la presente ley.   |
| <b>Artículo 7. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su sanción y publicación.  | <b>ARTÍCULO 7°. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su sanción y publicación.  |

**VII. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, nos permitimos rendir ponencia positiva y en consecuencia solicitarle a la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes dar segundo debate al **PROYECTO DE LEY NO. 289 DE 2020 CÁMARA, “POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL SUBSIDIO INGRESO MUJER”.**

Cordialmente;

  
**SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS**  
Representante a la Cámara  
Coordinadora Ponente

  
**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO**  
Representante a la Cámara  
Ponente

  
**KATHERINE MIRANDA PEÑA**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 289 DE 2020 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL SUBSIDIO INGRESO MUJER”**

El Congreso de Colombia,

**DECRETA:**

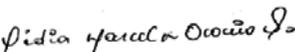
**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto la creación de un subsidio como derecho compensatorio que contribuya a superar la situación de debilidad económica de subsistencia de la mujer cabeza de familia como sujeto de protección del Estado, que tenga a su cargo personas con discapacidad.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación Subsidio Ingreso Mujer.** Será beneficiaria del presente ingreso, toda mujer que ejerza la jefatura femenina de hogar y tenga a su cargo personas con discapacidad en los términos contemplados en la ley, cuyos ingresos familiares no superen los dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Artículo 3. Subsidio Ingreso Mujer.** El Gobierno Nacional definirá la cuantía del ingreso, y creará y establecerá mecanismos de transferencias monetarias condicionadas en todo el territorio del país, a las mujeres cabeza de familia que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2° de la presente ley.

**Artículo 4. Fondo Especial.** El Gobierno Nacional podrá crear un Fondo Especial adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin personería jurídica, el cual deberá orientarse al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3 de la presente Ley. Los recursos del Fondo estarán constituidos por:

1. Recursos del Presupuesto Nacional.
2. Empréstitos externos que con el aval de la Nación gestione el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
3. Aportes que realicen las entidades nacionales o internacionales.
4. Donaciones de particulares, organizaciones no gubernamentales, entidades y/o gobiernos extranjeros.

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Artículo 5. Información y capacitación.</b> El Gobierno Nacional facilitará los mecanismos de información y capacitación a las Mujeres Cabeza de Familia que garantice el acceso efectivo del subsidio de Ingreso mujer.</p> <p><b>Artículo 6.</b> El Gobierno Nacional dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, expedirá las disposiciones necesarias para la eficacia de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 7. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su sanción y publicación.</p> <p>De los congresistas;</p> <p>Cordialmente;</p>  <p><b>SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS</b><br/>Representante a la Cámara<br/>Coordinadora Ponente</p>  <p><b>NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO</b><br/>Representante a la Cámara<br/>Ponente</p>  <p><b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b><br/>Representante a la Cámara<br/>Ponente</p>  | <p style="text-align: center;"><b>INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 410 DE 2020 CÁMARA</b></p> <p style="text-align: center;"><i>por la cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p style="text-align: center;"><b>INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 410 DE 2020 CÁMARA</b> <i>“Por la cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.”</i></p> <p>Bogotá D.C., 15 de diciembre de 2020</p> <p>Honorable Representante<br/><b>ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA</b><br/>Presidente<br/><b>Comisión Primera Constitucional</b><br/>Cámara de Representantes<br/>Ciudad.</p> <p style="text-align: right;"><b>Ref: Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 410 de 2020 Cámara.</b></p> <p>Honorables Representantes:</p> <p>En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 410 de 2020 Cámara, <i>Por la cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones</i>, con base en las siguientes consideraciones.</p>   |
| <p style="text-align: center;"><b>CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES</b></p> <p><b>CONTENIDO</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Trámite de la iniciativa</li> <li>2. Objeto</li> <li>3. Antecedentes</li> <li>4. Justificación del proyecto de ley       <ol style="list-style-type: none"> <li>4.1. Sustento normativo</li> <li>4.2. Sustento jurisprudencial</li> <li>4.3. Sustento internacional</li> <li>4.4. Sustento científico</li> <li>4.5. Sustento social</li> <li>4.6. Sustento económico</li> </ol> </li> <li>5. Competencia del congreso       <ol style="list-style-type: none"> <li>5.1. Constitucional</li> <li>5.2. Legal</li> </ol> </li> <li>6. Conflicto de interés</li> <li>7. Pliego de modificaciones</li> <li>8. Proposición</li> </ol> <p><b>1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.</b></p> <p>El Proyecto de Ley número 410 de 2020 Cámara, fue radicado el día 11 de septiembre de 2020 por los H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, Angel María Gaitán, José Daniel López, Fabián Díaz Plata e Inti Raúl Asprilla.</p> <p>Se sugirió que su trámite fuera adelantado por la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, en tanto pretende el reconocimiento de la protección y derechos de los animales en su calidad de seres sintientes.</p> <p>Fue publicado en la Gaceta 903 de 2020 y la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes nombró como ponentes coordinadores a los H.R. Juan Carlos Lozada Vargas y José Daniel López Jiménez. También fueron nombrados como ponentes los H.R. Inti Raúl Asprilla Reyes, Juan Carlos Wills Ospina, Luis Alberto Albán Urbano, Ángela María Robledo Gómez, Carlos Germán Navas Talero, Juan Manuel Daza Iguarán y Jorge Enrique Burgos Lugo.</p> <p>Para primer debate se radicaron dos ponencias: una de archivo suscrita por los H.R. Juan Manuel Daza Iguarán y Jorge Enrique Burgos Lugo y una mayoritaria firmada por los demás ponentes.</p> | <p>El proyecto de Ley fue debatido el 7 de diciembre en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, sesión en la que se negó la proposición de archivo y se aprobó la ponencia mayoritaria.</p> <p><b>2. OBJETO.</b></p> <p>El presente Proyecto de Ley tiene por objeto avanzar en el reconocimiento de los animales como seres sintientes, sujetos de una protección constitucional y legal especial, a través de la prohibición de las prácticas taurinas en todo el territorio nacional, como expresiones de maltrato, crueldad y violencia.</p> <p><b>3. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.</b></p> <p>La prohibición de las actividades taurinas ha estado en el centro del debate desde el año 2010, en el que fue proferida la sentencia C-666, que ponderó el deber de protección a los animales en su calidad de seres sintientes, con las tradiciones culturales y la expresión de las mismas en aquellos territorios donde existe un arraigo histórico por parte de la población frente al rejoneo, las corridas de toros, las novilladas, las becerradas y las tientas</p> <p>En aquella oportunidad la Corte decidió declarar exequibles las actividades culturales exceptuadas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989, fijando algunas limitaciones con el fin de adaptar dicha normativa a la nueva realidad jurídica que se impuso con la expedición de la Constitución de 1991.</p> <p>Desde aquel momento, se han presentado y aprobado distintas iniciativas legislativas que han avanzado en la protección y reconocimiento de los animales, por ejemplo, la Ley 1638 de 2013 y la Ley 1774 de 2016, y, además, han sido proferidas diversas decisiones judiciales, especialmente en sede de tutela y constitucionalidad, que cada vez más ratifican la existencia de una protección especial en cabeza de los animales no solo como seres sintientes sino, incluso, como sujetos de algunos derechos.</p> <p>El Alto Tribunal Constitucional, además, en distintas oportunidades ha delegado al legislador la potestad de determinar los alcances de la protección a los animales e incluso, desde el año 2010, dejó claro que era el Congreso el llamado a determinar si las actividades taurinas debían mantener su connotación cultural o si, por el contrario, era procedente proceder a su eliminación, con el fin de cumplir los postulados de la Carta Política en materia de protección ambiental y animal.</p> <p>Es así, como desde el año 2017 se han venido presentando iniciativas legislativas, como el proyecto de ley número 271 de 2017 Cámara y 216 de 2018 Senado y el proyecto de ley número 064 Cámara de Representantes, que han buscado</p> |

|   |   |
|---|---|
| <p>modificar de forma definitiva la excepción prevista en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989, para prohibir de forma definitiva las prácticas taurinas en el país.</p> <p>Ambos trámites han estado rodeados de la participación de los movimientos antitaurinos que han apoyado esta modificación que se ajusta no solo a las leyes y a la jurisprudencia actual, sino que responde verdaderamente al nuevo relacionamiento de los seres humanos con el ambiente. No obstante, estos proyectos también han contado con la participación de los aficionados a la fiesta brava que han intentado mantener incólume estas tradiciones pese a que, notoriamente, cada vez más, cuentan con menos adeptos.</p> <p>En el caso del proyecto de ley número 271 de 2017 Cámara y 216 de 2018 Senado, es importante resaltar que fue radicado por el Ministerio del Interior, junto a una comisión de ciudadanos que solicitaron la presentación de la iniciativa a través de la Coalición Colombia Sin Toro. En aquella oportunidad, el proyecto tuvo un exitoso paso en la Comisión Séptima y en la Plenaria de la Cámara de Representantes, sin embargo, no prosperó en el Senado de la República.</p> <p>Convencidos de la importancia de esta iniciativa, el 01 de agosto de 2018, radicamos nuevamente el proyecto, esta vez con el apoyo de otros parlamentarios, el cual recogió las observaciones recibidas en el proceso legislativo anterior. El proyecto de ley 064 de 2018 superó nuevamente el primer debate en la Comisión Séptima del Cámara de Representantes, pero no alcanzó a tener debate en la plenaria de dicha corporación por lo que fue archivado.</p> <p>Esta es entonces la tercera vez que tramitamos esta iniciativa, convencidos de que es momento de que el Congreso de la República responda de forma efectiva al llamado ciudadano que cada vez se consolida con más fuerza y que reclama una verdadera protección de los animales y su reconocimiento como seres sintientes a los que, incluso, les asiste el reconocimiento de ciertos derechos.</p> <p>Con este proyecto de ley buscamos entonces acabar de forma definitiva con unas prácticas que, bajo el manto de actividades culturales, incitan la construcción de una sociedad violenta y desconocen el mandato constitucional de respetar y preservar todas las formas de vida.</p> <p>Sin embargo, a diferencia de los trámites anteriores, en esta oportunidad el enfoque del proyecto, más que controvertir actividades culturales o determinar mecanismos de sustitución laboral, radica en los animales y en su condición de sujetos merecedores de una especial protección y del reconocimiento del derecho más básico de todos: el derecho a existir y a no ser sujetos a tratos crueles.</p> <p>Por esta razón, esta iniciativa debe ser estudiada desde una perspectiva distinta, ya no desde el enfoque antropocéntrico que ha caracterizado, sino desde un análisis en el que el legislador evalúe a los animales como verdaderos sujetos de</p> | <p>un derecho que, en este caso, está por encima del entretenimiento de los seres humanos. Así las cosas, consideramos que este proyecto de ley deberá iniciar su trámite en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes.</p> <p><b>4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El presente proyecto de ley, retoma y válida el mandato ciudadano que busca, como muestra de una evolución social creciente, superar las anacrónicas prácticas taurinas, erradicando toda forma de violencia pública y legalizada hacia los animales, continuando el camino que ya ha sido trazado por la jurisprudencia constitucional y administrativa, para superar el antropocentrismo.</p> <p>Adicionalmente, este proyecto pretende armonizar y actualizar la legislación con la evolución jurisprudencial relativa al relacionamiento entre los seres humanos y los animales la cual, hoy en día, reconoce a los animales como verdaderos seres sintientes e, incluso, ha llegado a afirmar la existencia de unos eventuales derechos que les son predicables, claramente distintos a aquellos reconocidos a los seres humanos.</p> <p>En ese sentido, a través de esta iniciativa se pretende actualizar la noción de cultura, eliminando unas prácticas crueles y violentas que contravienen los mandatos constitucionales que claramente propenden por el desarrollo de una sociedad armónica con el ambiente y la fauna y la flora que lo componen. Actualización que, como se desarrollará más adelante parten de la prevalencia de los derechos constitucionales a un medio ambiente sano, a la dignidad humana y del necesario reconocimiento de los animales como seres sintientes y sujetos de derechos que merecen una protección especial frente a todas las formas de maltrato.</p> <p>Sobre este particular, vale la pena resaltar lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-041 de 2017, en virtud de la cual:</p> <p><i>Siendo este Tribunal el intérprete autorizado de la Carta Política (art. 241), tiene una función encomiable de hacer cierta para la realidad del Derecho la inclusión de los animales como titulares de ciertos derechos, en la obtención de los fines esenciales y sociales del Estado constitucional (preamble, arts. 1o y 2o superiores). Un derecho jurídicamente establecido y definido tiene en cuenta el sistema de evidencias, representaciones colectivas y creencias de la comunidad, por lo que el criterio de la consagración expresa de un derecho resulta insuficiente para cuestionar la posición aquí adoptada. Más aún cuando se endilga un déficit de protección o circunstancias de indefensión.</i></p>   |
| <p><i>La cultura se transforma y reevalúa constantemente en el marco de las mentalidades y de los imaginarios de una civilización, para adecuarse a la evolución de la humanidad, la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes, más cuando se busca desterrar rastros de una sociedad violenta que ha impuesto categorías de marginalización y dominación de determinados individuos o colectivos. <b>Erradicar la subalternidad hacia los animales se constituye en un claro y preciso derrotero de la sociedad actual</b>" (Subrayado y negrilla fuera del texto original)</i></p> <p>En síntesis, esta iniciativa refleja un ineluctable cambio de paradigma social, impulsado por las nuevas generaciones, a nivel mundial y nacional, que ven en su entorno con la naturaleza y los animales una relación más armónica, integral e interdependiente, en donde la vida, sea cual sea su manifestación, debe ser preservada y protegida, máxime cuando se encuentre en clara posición de desventaja y vulneración, sobre la base de los siguientes argumentos:</p> <p><b>4.1. Sustento normativo.</b></p> <p>En Colombia, existe un conjunto de normas vigentes que han consolidado las bases y desarrollos de la protección animal en el país. Si bien aún no se ha desarrollado a cabalidad el mandato constitucional sobre esta materia, los avances han sido importantes y con esta iniciativa se pretende dar un paso adicional en el camino del reconocimiento de los animales como verdaderos sujetos de protección en el ordenamiento jurídico colombiano.</p> <p>Entre estas importantes normas, que integran el marco jurídico general de protección de los animales, podemos citar las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ley 5 de 1972 y el Decreto reglamentario 497 de 1973:</b> sobre las Juntas Defensoras de Animales. Estas normas disponen como obligación, la creación en cada municipio de un comité para dirigir la creación y funcionamiento de las juntas defensoras de animales, cuya labor es de recibir las "quejas de crueldad, maltratamientos [sic] o el abandono injustificado" de los animales.</li> <li>• <b>Decreto 1608 de 1978:</b> Código de los Recursos Naturales Renovables. Determina el aprovechamiento de los recursos de la flora y de la fauna. En lo que respecta a los animales, establece que los especímenes de fauna silvestre pertenecen al Estado y, en consecuencia, limita su tenencia y aprovechamiento a la figura de los zocriaderos y a las modalidades de caza que, en todo caso, siempre requieren de las autorizaciones correspondientes.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ley 17 de 1981:</b> mediante la cual se ratifica la Convención sobre el Comercio Internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestre (CITES) y las resoluciones de las conferencias posteriores.</li> <li>• <b>Ley 84 de 1989:</b> Estatuto Nacional de Protección Animal. Pese a ser una norma anterior a la Constitución de 1991, el Estatuto es la norma que desarrolla más a profundidad el principio de protección y bienestar animal en el territorio nacional. Esta norma cuenta con una parte sustancial de protección de los animales donde se enumeran una serie de conductas constitutivas de crueldad, los deberes correlativos de protección y una serie de prohibiciones. De igual forma, cuenta con una parte procedimental, que impone sanciones a los transgresores del Estatuto y señala un procedimiento administrativo y unas autoridades competentes.</li> <li>• <b>Ley 599 de 2000:</b> Código Penal. Esta norma contiene un capítulo exclusivo ubicado en el título XI, que tipifica las conductas que atentan contra el medio ambiente y los recursos naturales.</li> <li>• <b>Ley 1638 de 2013:</b> norma que prohibió el uso de animales silvestres, nativos o exóticos, en circos fijos e itinerantes. La Ley 1638 de 2013 fue demandada ante la Corte Constitucional por la presunta vulneración a loss derechos al trabajo y la cultura. No obstante, el Alto Tribunal la declaró exequible a través de la sentencia C-283 de 2014.</li> <li>• <b>Ley 1774 de 2016:</b> por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones. Esta norma declaró a los animales como seres sintientes y penalizó el maltrato animal. Es conocida popularmente como la Ley contra el maltrato animal y a partir de su expedición, la jurisprudencia constitucional ha sido más contundente frente al deber de protección que le asiste a los animales dentro del ordenamiento jurídico colombiano.</li> </ul> <p><b>4.2. Sustento jurisprudencial.</b></p> <p>Las decisiones judiciales ha sido la herramienta más efectiva para avanzar en la protección de los animales en el país. Desde el año 1997 se ha venido consolidando una línea jurisprudencial que cada vez ratifica con mayor ahinco la necesidad de desarrollar herramientas legislativas tendientes a reconocer a los animales como sujetos merecedores de una verdadera protección.</p> <p>Además, las decisiones judiciales han profundizado en la relevancia de las relaciones entre los seres humanos y los animales, ya no desde una visión antropocéntrica o utilitarista, sino como seres que comparten espacios vitales y que deben interactuar desde un marco de responsabilidad, respeto y protección.</p> |

De esta forma, se ha impulsado, desde la jurisprudencia, la consolidación de instrumentos legales que han propendido por modificar la concepción de los animales como bienes sujetos a la disposición del ser humano, como fue indicado en el acápite anterior.

En lo que respecta al tema que ocupa el presente proyecto de ley, la línea jurisprudencial ha sido clara en avanzar en lo que respecta a la prevalencia de la protección animal frente a aquellas tradiciones que se asientan en actividades que implican violencia y maltrato. Ya en varias oportunidades, la Corte ha conminado al legislador para que adecúe las normas vigentes a los mandatos que se derivan de la llamada "Constitución Ecológica".

A continuación se expondrán aquellas providencias relevantes en esta materia que no solo justifican la presentación de este proyecto sino que delegan al Congreso de la República, la responsabilidad de dar cumplimiento a los mandatos constitucionales respecto a la protección del ambiente y los animales, deber que hasta la fecha ha omitido el legislativo que, en muchas ocasiones, ni siquiera facilita la realización de los debates pertinentes sobre estos asuntos.

**Sentencia T-035 de 1997.** Corte Constitucional. Acción de tutela relacionada con la tenencia de animales domésticos en propiedad horizontal. Es el primer pronunciamiento del Alto Tribunal Constitucional frente a la relación existente entre los seres humanos y los animales. La Corte manifiesta que la tenencia de animales es un claro desarrollo de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la intimidad personal y familiar.

**Sentencia C-1190 de 2005.** Corte Constitucional. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15, literal d) y 82 (parcial) de la Ley 916 de 2004, "Por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino". Sentencia que busca acabar con los monopolios en el gremio taurino.

**Sentencia C-1192 de 2005.** Corte Constitucional. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º, 2º, 22 y 80 parciales de la Ley 916 de 2004 "Por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino".

En esta oportunidad, el Alto Tribunal Constitucional estudió el reconocimiento que el legislador hizo de las prácticas taurinas como actividades culturales. Al respecto, concluyó que "Esta calificación satisface el criterio jurídico de razonabilidad, pues como manifestación de la diversidad y pluralismo de la sociedad, la tauromaquia, o en otra palabras, "el arte de lidiar toros"[33], ha sido reconocida a lo largo de la historia como una expresión artística y cultural de los pueblos iberoamericanos.<sup>1</sup>"

Frente al rechazo de estas prácticas por parte de un importante sector social, la Corte manifestó que "a pesar de que la actividad taurina es reprobada por un sector

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1192 de 2005.

de la población, y en especial, por las asociaciones defensoras de animales, no puede desconocerse que la misma históricamente ha sido reconocida como una expresión artística que manifiesta la diversidad cultural de un pueblo". En ese sentido, declaró exequible el Reglamento Nacional Taurino y, entre otras decisiones, manifestó que la disposición que habilitaba a los menores de 10 años a asistir a corridas de toros en compañía de un adulto se encontraba ajustada a la constitución, en tanto garantizaba derechos como la cultura, la educación y la recreación.

**Sentencia C-367 de 2006.** Corte Constitucional. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º, parcial; 2º, parcial; 12, parcial; 22, parcial; 26, parcial; 31, parcial y 80, parcial de la Ley 916 de 2004, "Por la cual se establece el reglamento nacional taurino."

Principalmente se cuestiona el desarrollo de actividades taurinas por parte de los niños y su participación en estas actividades (en calidad de torerillos o a través de escuelas taurinas). Adicionalmente, se solicita la declaratoria de inexecutable del Reglamento Taurino, en tanto regula una actividad que no requiere desarrollo profesional y le otorga una connotación de relevancia nacional, desconociendo que se trata de una actividad privada que no es del recibo de la sociedad en general.

En lo que respecta a las corridas de toros como actividad cultural y a la aplicación de la Ley 916 de 2004 en todo el territorio nacional, la Corte reiteró lo dispuesto en la sentencia C-1192 de 2005.

Frente al cargo relativo a la inconstitucionalidad de la disposición que permite a los niños formar parte de cuadrillas, la Corte declaró una exequibilidad condicionada en tanto no mediara, en ningún caso, explotación económica y los niños fuesen mayores de 14 años. En esta misma línea, el Alto Tribunal determinó que era constitucional la existencia de escuelas taurinas pero que en ningún caso el Estado debía promoverlas.

Finalmente, la Corte declaró inexecutable las disposiciones del Reglamento Taurino que determinaban que la tauromaquia era una actividad de alto interés nacional

**Sentencia C-666 de 2010.** Corte Constitucional. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 7º de la ley 84 de 1989 que exceptúa de las actividades que constituyen actos crueles en contra de los animales el rejoneo, coleo, las corridas de toros, las novilladas, las corrales, las becerradas y las tientas, así como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos.

Esta sentencia tiene una especial relevancia en materia de protección y bienestar animal, en tanto fija las bases del cambio jurisprudencial que, hasta la fecha, había hecho prevalecer el desarrollo de las actividades culturales sobre la eliminación de las formas de maltrato y violencia contra los animales.

Si bien en aquella oportunidad se declaró exequible el artículo 7º de la Ley 84 de 1989, dicha exequibilidad fue condicionada en tanto únicamente se permitió la realización de rejoneo, coleo, corridas de toros, novilladas, corrales, becerradas, tientas y riñas de gallos, bajo las siguientes condiciones:

1. Las manifestaciones culturales en las cuales se permite excepcionalmente el maltrato animal deben ser reguladas de manera tal que se garantice en la mayor medida posible el deber de protección animal. Existe el deber estatal de expedir normas de rango legal e infralegal que subsanen el déficit normativo actualmente existente de manera que cobije no sólo las manifestaciones culturales aludidas por el artículo 7 de la Ley 84 de 1989 sino el conjunto de actividades conexas con las mismas, tales como la crianza, el adiestramiento y el transporte de los animales.
2. No podría entenderse que las actividades exceptuadas puedan realizarse en cualquier parte del territorio nacional, sino sólo en aquellas en las que implique una manifestación ininterrumpida de tradición de dicha población.
3. La realización de dichas actividades deberá estar limitada a las precisas ocasiones en que usualmente éstas se han llevado a cabo, no pudiendo extenderse a otros momentos del año o lugares distintos a aquellos en los que resulta tradicional su realización.
4. Las manifestaciones culturales en las cuales está permitido el maltrato animal son aquellas mencionadas por el artículo 7 de la Ley 84 de 1989, no se entienden incluidas dentro de la excepción al deber de protección animal otras expresiones que no hayan sido contempladas en la disposición acusada.
5. Las autoridades municipales en ningún caso podrán destinar dinero público a la construcción de instalaciones para la realización exclusiva de estas actividades.

Pero, además de la imposición de estos requisitos, la Sentencia C-666 de 2010 desarrolló el principio de protección animal y determinó que se encontraba directamente ligado con el concepto de dignidad humana.

Teniendo en cuenta la relevancia de esta decisión, no solo para el proyecto que nos ocupa, sino para la línea jurisprudencial sobre los animales, a continuación, se resaltarán algunos de los apartes más relevantes.

En primer lugar, en lo que respecta al a inclusión de los animales dentro del concepto de ambiente y, en consecuencia, de los mandatos constitucionales frente a la protección del mismo, el Alto Tribunal resaltó lo siguiente:

*"La inclusión de los animales dentro del concepto de ambiente se hace con base en el papel que estos juegan en el desarrollo de la vida humana. Acentúa la Corte que esta consideración supera el enfoque eminentemente utilitarista -que los considera en cuanto recurso utilizable por los seres humanos-, y se inserta en la visión de los animales como otros seres vivos que comparten el contexto en que se desarrolla la vida humana, siendo determinantes en el concepto de naturaleza y, por consiguiente, convirtiéndose en destinatarios de la visión empática de los seres humanos por el contexto -o ambiente- en el que desarrolla su existencia*

*(...) En relación con su protección, la manifestación concreta de esta posición se hace a partir de dos perspectivas: la de fauna protegida en virtud del mantenimiento de la biodiversidad y el equilibrio natural de las especies; y la de fauna a la cual se debe proteger del padecimiento, maltrato y crueldad sin justificación legítima, protección esta última que refleja un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de los otros seres sintientes.<sup>2</sup>"*

En esta misma línea, la Corte sentó las primeras bases para dejar de lado la concepción utilitarista de los animales, para reconocerlos como verdaderos sujetos de protección. Sobre este asunto, se dispuso que:

*"la protección que se deriva de la Constitución supera la anacrónica visión de los animales como cosas animadas, para reconocer la importancia que éstos tienen dentro del entorno en que habitan las personas, no simplemente como fuentes de recursos útiles al hombre, sino en cuanto seres sintientes que forman parte del contexto en que se desarrolla la vida de los principales sujetos del ordenamiento jurídico: los seres humanos.<sup>3</sup>"*

Fue esta precisamente la base para que, posteriormente, en la decisión se reconociera que es la dignidad humana la fuente de obligaciones jurídicas de los humanos frente a los animales.

*La dignidad humana no es un simple concepto fruto [o útil para] el garantismo estatal. La dignidad resulta un concepto integral en cuanto encarna, representa y construye un concepto, integral, de*

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-666 de 2010.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

persona. La dignidad no se otorga, sino que se reconoce, de manera que siempre podrá exigirse de los seres humanos un actuar conforme a parámetros dignos y, en este sentido, coherente con su condición de ser moral que merece el reconocimiento de dichas garantías y que, llegado el caso, podría exigirles por la posición [también] moral que tiene dentro de la comunidad.

Pero esa misma condición moral, que sustenta el concepto de dignidad humana, genera obligaciones a esa persona [en cuanto ser digno] en su manera de actuación. No podría una persona pretender que sea reconocida su condición de ser moral y comportarse legítimamente de forma contraria a la moral que se deriva de los parámetros acordados por la propia comunidad y que son consagrados en la Constitución y demás normas de naturaleza constitucional(...)

(...) En este sentido, si en el mismo Estado constitucional se consagra el deber de protección a los animales vía la protección de los recursos naturales, el concepto de dignidad que se concreta en la interacción de las personas en una comunidad que se construye dentro de estos parámetros constitucionales no podrá ignorar las relaciones que surgen entre ellas y los animales.

El fundamento para esta vinculación radica en su capacidad de sentir. Es este aspecto la raíz del vínculo en la relación entre dignidad y protección a los animales: el hecho de que sean seres sintientes que pueden ser afectados por los actos de las personas. En otras palabras, la posibilidad de que se vean afectados por tratos crueles, por acciones que comportan maltrato, por hechos que los torturen o angustien obliga a que las acciones que respecto de ellos se realicen por parte de los seres humanos sean expresión del comportamiento digno que hacia ellos deben tener seres dignos. En efecto, la superioridad racional –moral– del hombre no puede significar la ausencia de límites para causar sufrimiento, dolor o angustia a seres sintientes no humanos.

Aunque obvia, valga mencionar que la justificación radica en una apreciación fáctica incontestable: no hay interés más primario para un ser sintiente que el de no sufrir daño o maltrato. Y debe ser este uno de los valores primordiales dentro de una comunidad moral que actúa y construye sus relaciones dentro de los parámetros del Estado constitucional<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-666 de 2010.

Labor que debe ser complementada con el concurso de las autoridades administrativas con competencias normativas en la materia, de manera tal que se subsane el déficit normativo del deber de protección animal al que ya se hizo referencia. En este sentido deberá expedirse una regulación de rango legal e infralegal que determine con exactitud qué acciones que impliquen maltrato animal pueden ser realizadas en desarrollo de corridas de toros, becerradas, novilladas, rejoneos, riñas de gallos, tientas y coleo, y en las actividades conexas con dichas manifestaciones culturales, tales como la crianza, el encierro, el adiestramiento y el transporte de los animales involucrados en las mismas.”

Ahora bien, respecto a la posibilidad de prohibir estas actividades, el Alto Tribunal señaló:

**“Incluso el Legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa puede llegar a prohibir las manifestaciones culturales que implican maltrato animal, si considera que debe primar el deber de protección sobre la excepcionalidad de las expresiones culturales que implican agravio a seres vivos,** pues como lo ha defendido esta Corporación en numerosas oportunidades, la Constitución de 1991 no es estática y la permisón contenida en un cuerpo normativo preconstitucional no puede limitar la libertad de configuración del órgano representativo de acuerdo a los cambios que se produzcan en el seno de la sociedad.” (subrayado y negrilla fuera del texto original).

**Sentencia C-889 del 2012. Corte Constitucional.** Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14 y 15 (parciales) de la Ley 916 de 2004 “por la cual se establece el Reglamento Nacional Taurino.” Esto en tanto considera la accionante que limita las facultades de las entidades territoriales para determinar la procedencia de la realización de corridas de toros. Esta sentencia retoma lo dispuesto en la C-666 de 2010 y al respecto refiere, que:

Como se observa, de las decisiones C-1192/05 y C-666/10 se colige que la jurisprudencia constitucional advierte que concurre una previsión legislativa de reconocimiento de las corridas de toros como una expresión tradicional que integra el patrimonio cultural de la Nación. Con todo, en tanto esa práctica involucra maltrato animal, contradice el mandato superior de protección al medio ambiente, a través de la garantía del bienestar animal. Por ende, se hace necesario imponer restricciones, también de naturaleza constitucional, sobre dichas actividades. Estas limitaciones responden a dos planos diferenciados: (i) la exigencia de carácter

Ahora bien, en lo que respecta al tema particular, la demanda de inconstitucionalidad frente al rejoneo, el coleo, las corridas de toros, las novilladas, las corralejas, las becerradas, las tientas y las riñas de gallos, la Corte reconoció que su desarrollo implicaba el desarrollo de actividades que se enmarcan en actos de maltrato y crueldad animal. No obstante, también destacó la Corte que

*“para el examen de constitucionalidad de la disposición acusada no resulta indiferente que dichas actividades hayan sido desarrolladas de tiempo atrás por algunos sectores de la sociedad y, por consiguiente, se entienden como parte de las manifestaciones que identifican a ciertas regiones dentro del territorio nacional<sup>5</sup>.”*

Fue por este último argumento que el Alto Tribunal Constitucional, determinó la exequibilidad de la excepción prevista en la Ley 84 de 1989, bajo los supuestos relatados en acápite anteriores que fijaron claras limitaciones al desarrollo de estas actividades.

Adicionalmente, resaltó la Corte que, en ningún caso se podrían ampliar las excepciones previstas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989. Esto en tanto debía armonizarse esta disposición con el mandato constitucional de protección a los animales.

Ahora bien, la providencia realizó varios llamados al legislador, como se transcriben a continuación:

*“Es, precisamente, este deber constitucional el que restringe el ámbito decisorio de los poderes constituidos, en especial del legislador, al momento de determinar las distintas formas de regulación de los recursos naturales dentro del sistema jurídico colombiano. El que exista un deber de protección respecto de los mismos excluye automáticamente una posición de indiferencia en lo relativo a los recursos naturales, entre ellos los animales, siendo, por el contrario, preceptiva la creación de un sistema infraconstitucional, que sea acorde con el sistema constitucional, que implique una protección para los mismos y que tenga en cuenta, armónicamente, el ejercicio de derechos fundamentales que eventualmente puedan verse limitados con la protección establecida para los animales.”*

(...)

*“la actuación del Legislador, que en cumplimiento de su potestad de configuración normativa debe regular de manera más detallada la permisón de maltrato animal objeto de examen constitucional.*

<sup>5</sup> Ibidem.

calificado a la práctica cultural, en términos de arraigo, localización, oportunidad y excepcionalidad, excluyéndose el reconocimiento estatal a las demás expresiones que no respondan a estos criterios; y (ii) el deber estatal de adelantar acciones que desincentiven las prácticas culturales que incorporan maltrato o tratos crueles a los animales.

Más adelante, frente a la posibilidad de prohibir las actividades culturales que implican maltrato animal, y frente al cargo de inconstitucionalidad que sustentó el pronunciamiento, la Corte dispuso lo siguiente:

*“(...) las autoridades locales carecen de un soporte normativo que las lleve a concluir que la actividad taurina está prohibida in genere. En contrario, se trata de un espectáculo avalado por las normas legales, pero que ha sido sometido a restricciones estrictas y específicas por parte de la Corte, en aras de hacerlo compatible con las prescripciones constitucionales relacionadas con la protección del medio ambiente. En ese sentido, comparte unidad de sentido con otra serie de actividades que si bien no están constitucional o legalmente prohibidas, sí se someten válidamente a limitaciones, incluso intensas, pues existe el interés de desincentivarlas, como sucede con el consumo de tabaco o de bebidas embriagantes.[32] A su vez, como se trata de una actividad controversial y que compromete posiciones jurídicas constitucionalmente relevantes, bien puede ser restringida por el legislador, al grado de prohibición general. Sin embargo, consideraciones básicas derivadas de la eficacia del principio democrático, exigen que esas decisiones estén precedidas del debate propio de las normas legales.”*

Finalmente, la Corte determina los criterios que se deben cumplir para poder realizar una corrida de toros, de conformidad con el Reglamento Nacional Taurino y declara la exequibilidad de la norma acusada bajo los criterios ya reseñados en la sentencia C-666 de 2010.

**Fallo 22592 de 2012. Consejo de Estado.** Sus implicaciones complementan el reconocimiento sobre la sintiencia (Capacidad de sentir placer y dolor) de los animales que hizo la Corte Constitucional en la Sentencia 666 de 2010. Es armónico con la Sentencia 666 de 2010, que limitó de manera considerable el ejercicio de la tauromaquia en Colombia, reconociéndola como un acto cruel que debe ir desapareciendo con el tiempo, a la par que resalta una serie de medidas que llevan a proteger a los animales participantes. Lo anterior, va en dirección del espíritu consagrado en los anales de la Ley 84 de 1989 – Estatuto Nacional de Protección a los Animales, que a pesar de sus expresas y controversiales excepciones, donde se incluye la tauromaquia, si pone de manifiesto la necesidad

|  |   |
|--|---|
| <p>de una mayor evolución moral, de modo que logre abarcar y no discrimine a ninguna especie animal.</p> <p><b>Sentencia C-283 de 2014. Corte Constitucional.</b> Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1638 de 2013 que prohibió el uso de animales silvestres, nativos o exóticos, en espectáculos de circos fijos e itinerantes, en todo el territorio nacional.</p> <p>La Corte declaró la exequibilidad de las normas demandadas, resaltando que fueron proferidos en cumplimiento del mandato constitucional de protección al ambiente y a los animales.</p> <p>Sobre este asunto y después de realizar un recuento sobre las normas constitucionales que tratan sobre estos asuntos, los instrumentos internacionales que se han ocupado sobre la materia y las razones para prohibir el uso de animales en este tipo de espectáculos, el Alto Tribunal resaltó:</p> <p><i>“Tales preceptos constitucionales muestran la relevancia del interés superior del medio ambiente -Carta ecológica- como bien a proteger por sí mismo, además de la relación estrecha con los seres de la tierra. Una mayor consciencia, efectividad y drasticidad en la política defensora de la fauna silvestre se constituye en un imperativo. Los peligros y daños ambientales (maltrato animal-progresiva desaparición de la fauna) plantean la necesidad de normar los procesos bajo la neutralización del daño ambiental y la adopción de medidas oportunas eficaces aunque no exista certeza del daño.[242] La interconexión con las demás formas de vida, el acceso apropiado a los recursos biológicos y genéticos, el respeto por el conocimiento tradicional y la protección de la biósfera y biodiversidad, habrán de atenderse por la humanidad<sup>6</sup>.”</i></p> <p>En suma, la Corte determinó la existencia de un fin constitucionalmente válido en la ley demandada, al propender por la preservación del medio ambiente a través de la protección de los animales silvestres.</p> <p><b>Sentencia C-467 de 2016. Corte Constitucional.</b> Demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 656 y 658 del Código Civil que otorgaban a los animales la calidad de bienes muebles semovientes e inmuebles por destinación. La demanda tuvo como fundamento el reconocimiento de seres sintientes realizado por el legislador a través de la Ley 1774 de 2016.</p> <p>En esta oportunidad la Corte estudió las implicaciones de que los animales tuviesen doble connotación, a saber la de bienes y la de seres sintientes, concluyendo que <i>“la definición legal que se cuestiona se proyecta exclusivamente en</i></p> <p><sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-283 de 2014.</p> | <p><i>el escenario civil, escenario que, por su propia naturaleza, escapa a la definición del trato que deben recibir los animales como seres sintientes<sup>7</sup>.”</i></p> <p>Para llegar a esta conclusión el Alto Tribunal determinó que la protección de los animales <i>“se produce, no por vía de su calificación abstracta como seres sintientes ni como sujetos de derechos, sino con la identificación de las modalidades y de los escenarios en los que se infringe sufrimiento a los animales individualmente considerados, y con la adopción de medidas idóneas y eficaces para la erradicación de estas modalidades y escenarios en los que se produce el sufrimiento animal<sup>8</sup>.”</i> En ese sentido, y en lo que corresponde a la función del legislador, la Corte resaltó que:</p> <p><i>“la intervención legislativa en estos escenarios a la luz de los estándares de bienestar animal reviste un alto nivel de complejidad, porque implica mucho más que una recalificación legal abstracta, y exige intervenir variables de orden cultural, patrones alimentarios de vieja data, y reconfigurar modelos de producción no susceptibles de ser alterados unilateral y automáticamente. Es decir, la intervención legislativa en los ámbitos en los que se produce el maltrato animal, como la producción de materias primas (carne, lácteos y pieles), la investigación y experimentación con fines científicos e industriales, la utilización de animales como fuerza de trabajo o espectáculos públicos, y la tenencia de animales domésticos y salvajes, requiere de instrumentos y herramientas altamente sofisticadas, que rebasan por mucho la sola recalificación legal de los animales.</i></p> <p><i>De hecho, en aquellos casos en los que este tribunal se ha pronunciado sobre la prohibición de maltrato animal, ha concluido que la materialización de este principio no se obtiene por vía de la variación de su status legal, considerado en abstracto, sino por vía de la adopción de medidas concretas y específicas que regularicen la actividad humana en su interacción con los animales, como la adopción de protocolos para el ejercicio de actividades que provocan sufrimiento animal, o su prohibición inmediata o progresiva<sup>9</sup>.”</i></p> <p>Estos comentarios nuevamente, ratifican que es el Legislador el llamado a armonizar las normas actuales con los principios constitucionales de protección a los animales y que, solo el Congreso puede proceder a erradicar aquellas prácticas que constituyan maltrato animal, incluso cuando estén cobijadas por una connotación cultural.</p> <p><sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-467 de 2016.<br/> <sup>8</sup> <i>Ibidem.</i><br/> <sup>9</sup> <i>Ibidem.</i></p> |
| <p><b>Sentencia C-041 de 2017. Corte Constitucional.</b> En esta oportunidad se demanda la expresión “menoscaben gravemente” prevista en el artículo 5° de la Ley 1774 de 2016, que adicionó el artículo 339A al Código Penal, por considerar que es ambigua. La Corte, amparada en el concepto de “tipo penal en blanco” declara exequible la norma, pero profundiza en el deber de protección de los animales, reconociendo incluso la posibilidad de que les sean predicables algunos derechos que, evidentemente, no podrán ser equiparables a los de los seres humanos.</p> <p>Al respecto, refiere el Alto Tribunal lo siguiente:</p> <p><i>“(…) Aunque la Constitución no reconozca explícitamente a los animales como titulares de derechos, ello no debe entenderse como su negación, ni menos como una prohibición para su reconocimiento -innominados-. Su exigencia atiende a factores como la evolución de la humanidad y los cambios que presente una sociedad, lo cual puede llevar a la Corte a hacer visible lo que a primera vista no se avizora en la Constitución. Además, con independencia de la clasificación de los derechos en el tiempo (generacionales), forman una unidad por cuanto son interdependientes, integrales y universales.</i></p> <p><i>Siendo este Tribunal el intérprete autorizado de la Carta Política (art. 241), tiene una función encomiable de hacer cierta para la realidad del Derecho la inclusión de los animales como titulares de ciertos derechos, en la obtención de los fines esenciales y sociales del Estado constitucional (preámbulo, arts. 1o y 2o superiores). Un derecho jurídicamente establecido y definido tiene en cuenta el sistema de evidencias, representaciones colectivas y creencias de la comunidad, por lo que el criterio de la consagración expresa de un derecho resulta insuficiente para cuestionar la posición aquí adoptada. Más aún cuando se endilga un déficit de protección o circunstancias de indefensión.</i></p> <p><i>La cultura se transforma y reevalúa constantemente en el marco de las mentalidades y de los imaginarios de una civilización, para adecuarse a la evolución de la humanidad, la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes, más cuando se busca desterrar rastros de una sociedad violenta que ha impuesto categorías de marginalización y dominación de determinados individuos o colectivos. Erradicar la subalternidad hacia los animales se constituye en un claro y preciso derrotero de la sociedad actual<sup>10</sup>.”</i></p> <p><sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-041 de 2017.</p>  | <p>Siguiendo esta línea y, frente al argumento en virtud del cual no es posible reconocerle derechos a los animales en tanto no pueden reclamarlos por sí mismo, la Corte manifiesta que:</p> <p><i>Una lógica de lo razonable permite comprender que el hecho de que los animales no puedan reclamar directamente un buen trato o el respeto por sus derechos, no significa que deba prescindirse de su garantía. Su condición de indefensión haría forzosa la figura de la representación o agencia humana, pudiendo ser un instrumento efectivo las acciones populares o incluso la acción de tutela, mientras se establece la regulación.</i></p> <p><i>Los animales no son individuos idénticos a los humanos y no tienen por qué serlo. La Constitución preserva las especies -humanas y no humanas- como parte del entorno ecológico, pero también es posible extraer su protección como individuos al disponer de variadas y similares capacidades y niveles de raciocinio. De las interacciones que los humanos tienen con los demás seres vivos es claro que hacemos parte del mismo ecosistema compartiendo análogas y diferentes necesidades básicas, que no se reducen a la condición de seres vivos y sintientes.</i></p> <p><i>Desterrar toda concepción de vida mecánica y sin racionalidad respecto de los animales permite encausarlos dentro del sentido amplio de persona. Susan Hurley[142] recoge la idea que este Tribunal busca transmitir en esta decisión: “El interés en si los animales son agentes racionales no requiere que la racionalidad tenga una unidad profunda o que todos sus aspectos puedan ser comparados en un solo espectro; es un interés en varias maneras específicas en que las capacidades de los animales pueden ser continuas así como discontinuas con las nuestras”.</i></p> <p><i>En conclusión, la dogmática dinámica y evolutiva impone avanzar con mecanismos más decisivos para la efectividad de los intereses de los animales, al disponer hoy de nuevos estudios científicos y mayores saberes. Es un imperativo repensar posibles horizontes y transformar las sedimentadas tradiciones cuando socavan intereses vitales y primarios de toda sociedad democrática y constitucional.</i></p> <p>Esta es tal vez la decisión más relevante en cuanto a la protección de los animales pues va más allá del reconocimiento legal y jurisprudencial de su calidad de seres sintientes, para reconocer la posibilidad de que sean declarados verdaderos sujetos de derechos, con unos límites que permitan distinguirlos de aquellos reconocidos a los seres humanos.</p>   |

|  |  |
|--|--|
| <p>Si bien mediante Auto 547 de 2018 se declaró la nulidad del numeral segundo de la sentencia que declaraba constitucional las excepciones previstas en el artículo 5 de la Ley 1774 de 2016, referentes al artículo 7 de la Ley 84 de 1989 en virtud del cual se exceptúan prácticas que constituyen maltrato animal por su carácter cultural, esta decisión no afectó la totalidad de la sentencia, ni sus consideraciones.</p> <p>Es clave resaltar que la razón por la que se anuló dicho numeral fue precisamente porque en aquella decisión la Corte Constitucional desconoció que era el Congreso de la República el llamado a decidir si, en virtud de la ponderación del mandato de protección a los animales, había lugar a prohibir las actividades que actualmente se encuentran exceptuadas por razones culturales.</p> <p>En ese sentido, ni las consideraciones, ni lo dispuesto en el numeral primero de la sentencia fue anulado, por lo que su mención es absolutamente relevante, más aún cuando se vuelve a reiterar el llamado al Congreso para legislar sobre esta materia.</p> <p><b>Sentencia SU-056 de 2018. Corte Constitucional.</b></p> <p>En esta decisión la Corte Constitucional analizó el fallo adoptado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que permitía adelantar una consulta popular adelantada por la Alcaldía Mayor de Bogotá, con el fin de determinar si la ciudadanía estaba o no de acuerdo con la realización de actividades taurinas.</p> <p>En la sentencia se reiteró que según lo dispuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-666 de 2010, compete exclusivamente al Legislador determinar si se prohíben las actividades culturales que se encuentran exceptuadas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989 y actualmente también en la Ley 1774 de 2016. Precedente que ha sido reiterado por las sentencias C-899 de 2012 y T-296 de 2013.</p> <p>En consecuencia, tuteló los derechos al debido proceso de los accionantes, revocando la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.</p> <p>Este fallo reitera entonces que es el Congreso el escenario idóneo para plantear este debate y para analizar la posibilidad de ajustar las normas referentes a este tipo de actividades a la luz de los nuevos mandatos constitucionales y de la realidad cultural del país.</p> <p>Del anterior recuento jurisprudencial, es dable afirmar hoy que existen un conjunto de criterios claros con relación a la protección animal, que deben ser tenidos en cuenta por el legislador, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Existe un deber constitucional y moral de evitar sufrimiento a los animales, motivo por el cual, en diversos momentos, el Legislador ha establecido</li> </ol> | <p>sanciones a aquellas personas que causen daños físicos a los “animales no humanos”.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>ii. La regla general del comportamiento humano frente a la naturaleza (incluida la fauna y la flora), es el de cuidado y protección. En esa medida, la Ley no puede contener conductas que representen actos de crueldad para con los animales.</li> <li>iii. De las disposiciones constitucionales surgen obligaciones que condicionan el comportamiento de los seres humanos y que conllevan al respeto de los animales, de forma que los operadores del derecho (ya sean legisladores, jueces o funcionarios de la administración) tienen la obligación de tener en cuenta, dentro de sus actuaciones, la dignidad de los animales no humanos en tanto seres sintientes.</li> <li>iv. El Deber de protección refleja un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de los otros seres vivos y sintientes.</li> <li>v. Ha de tomarse en cuenta la existencia de parámetros de obligatorio cumplimiento por el legislador, quien ya no tendrá plena libertad de opción respecto del tipo, alcance, amplitud o naturaleza de la protección que cree respecto de los animales, sino que, en cuanto poder constituido, se encuentra vinculado por el <i>deber constitucional</i> previsto en los artículos 8º, 79 y 95.8, y el concepto de dignidad humana (fundamento de las relaciones que un ser sintiente –humano- tiene con otro ser sintiente –animal-). En esa medida, el Congreso está llamado a establecer un sistema jurídico de protección que garantice la integridad de los animales en cuanto seres sintientes, e incluso podría hablarse de un eventual reconocimiento de los animales como sujetos de derechos, que hacen parte del contexto natural en el que las personas desarrollan su vida.</li> <li>vi. El tratamiento que las personas brindan a los animales se encuentra restringido y regido por el principio de <i>bienestar animal</i><sup>11</sup>, el cual se sustenta en el concepto complejo y amplio de ambiente, que debe superar una visión utilitarista y antropocéntrica, para centrarse en una que comprenda no solo al ser humano como parte de un todo natural donde los animales también son fines en sí mismos con intereses propios e independientes del arbitrio humano.</li> <li>vii. El ejercicio de las diversas expresiones culturales debe estar en armonía con los otros valores, derechos y principios fundamentales que integran el sistema constitucional colombiano.</li> </ol> <p><sup>11</sup> Un Estado social debe buscar, entre otros, el bienestar animal, por ser éste un elemento conatural al desarrollo del principio de solidaridad.</p> |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>viii. Las distintas manifestaciones culturales <i>no son una expresión directa de la Constitución</i>, sino fruto de la interacción de los distintos actores sociales determinados por un tiempo y un espacio específicos. Por ende, no puede entenderse que, <i>en sí mismas consideradas</i>, esas manifestaciones sean concreción de postulados constitucionales, ni que cuenten con blindaje alguno que impida su limitación o incluso su prohibición, por ser contrarias a los valores sociales y constitucionales.</li> <li>ix. El Legislador, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, puede prohibir las manifestaciones culturales que implican maltrato animal, si considera que debe primar el deber de protección de la fauna sobre la existencia de expresiones culturales que <i>implican agravio a seres vivos</i></li> <li>x. La Constitución de 1991 y las leyes no son estáticas y pueden, y deben, cambiar para adaptarse a las nuevas realidades sociales.</li> </ol> <p><b>4.3. Sustrato internacional.</b></p> <p>Ahora bien, planteados los antecedentes normativos y jurisprudenciales locales, vale la pena revisar el tratamiento que se le ha otorgado a las prácticas culturales de las que trata este proyecto y a otras actividades que implican el uso de los animales, en otros países.</p> <p>Como resultado de un conjunto de variables, entre ellas, cambios de paradigmas sociales y cambio de conciencia colectiva, los espectáculos con animales están siendo objeto de prohibiciones locales y nacionales progresivamente en muchos países del mundo, así como la eliminación de actividades tradicionales que conllevan maltrato o crueldad hacia los animales, teniendo en cuenta que la defensa de la vida está por encima de prácticas culturales. Los estados han hecho uso concomitante del poder legislativo, ejecutivo y judicial, para expedir fuentes de derecho de carácter vinculante y de obligatorio cumplimiento para ponerle fin a este tipo de espectáculos.</p> <p>Países como Inglaterra, Italia, Argentina, Chile, Bolivia, Perú, China, entre muchos otros, han prohibido prácticas tradicionales como la caza, circos, fiestas religiosas o consumos de productos por considerarse que son una práctica violenta donde el maltrato animal es evidente.</p> <p>Sobre este asunto, vale la pena recordar el recuento realizado por la Sentencia C-283 de 2014, en la que resalta las legislaciones de Suecia, Dinamarca, Estonia, República Checa, Israel, Finlandia, Polonia, Singapur, India, Costa Rica, Nueva Zelanda, Austria, Bélgica, Portugal, Bolivia, Noruega, Panamá, Perú y Paraguay, que han prohibido el uso de animales en circos.</p>           | <p>Para el caso de la tauromaquia esta es prohibida en la mayoría de países del planeta. Solamente ocho países, España, Francia, Portugal, México, Venezuela, Perú, Ecuador y Colombia, mantienen la realización de corridas de toros en los cuales existe un fuerte trabajo en pos de su abolición.</p> <p><b>4.4. Sustrato científico.</b></p> <p><b>4.4.1. Lo que dice la ciencia veterinaria sobre las corridas de toros</b></p> <p>La Asociación de Veterinarios Abolicionistas de la Tauromaquia (Avatma) (2016), en particular su “Informe técnico veterinario sobre los espectáculos taurinos con vacas y vaquillas”, afirma:</p> <p><i>“A los toros, vaquillas y becerros que protagonizan estos festejos se les ingieren daños graves. El origen de ese daño procede de las manipulaciones, transporte, aislamiento, hambre, y sed a que son sometidos, partiendo de que, el simple hecho de sacarlos de su ambiente natural, provoca en ellos una intensa sensación de miedo que provoca respuestas orgánicas que pasarán de ser fisiológicas a patológicas, dada su incapacidad para adaptarse a estas nuevas situaciones, que son incompatibles con su naturaleza y que se realizan en entornos para ellos desconocidos. A las situaciones anómalas mencionadas anteriormente habrá que sumar como origen de ese daño, la persecución, la incapacidad de huida, las agresiones, así como el continuo acosoamiento al que se ven sometidos por parte de las personas que acuden a estos espectáculos. La existencia fehaciente del daño la basamos en la visualización de las imágenes que nos llevan a concluir que si se realizarán determinaciones de ACTH, cortisol y catecolaminas en estos animales estaríamos ante cifras alarmantes que superarían con creces lo considerado como normal, basándonos en los estudios científicos realizados sobre animales de sus mismas razas sometidos a situaciones de estrés bastante similares a los espectáculos a los que nos referimos, e incluso a situaciones que en teoría podríamos considerar como menos perniciosas para su salud y bienestar. Todo esto nos lleva a concluir la existencia fehaciente de un sufrimiento físico y psíquico gratuito, sin ningún fin que podamos considerar de interés general o que lo pueda justificar”<sup>12</sup></i></p> <p><b>4.4.2. Sobre la invalidez de las regulaciones en la actividad taurina y la negativa a las denominadas “Corridas incruentas”.</b></p> <p><sup>12</sup> <a href="http://avatma.org/2016/03/08/informe-tecnico-veterinario-sobre-los-espectaculos-taurinos-con-vacas-y-vaquillas/">http://avatma.org/2016/03/08/informe-tecnico-veterinario-sobre-los-espectaculos-taurinos-con-vacas-y-vaquillas/</a></p>  |

|  |  |
|--|--|
| <p>Las corridas de toros no solo implican la violencia física que se muestra evidente, hacia los animales involucrados. Es necesario tener en cuenta el sufrimiento emocional o psicológico que conlleva para estos animales el ser partícipes obligados de esta actividad.</p> <p>El etólogo español Jordi Casamitjana (2012)<sup>13</sup>, desarrolló un completo informe sobre todas las formas de maltrato, violencia y crueldad presentes en las corridas de toros, denominado "La Crueldad de las corridas incruentas". Sobre el tema específico del sufrimiento emocional de los toros en las corridas, el informe sugiere que no existe algo como las corridas incruentas, que solo han intentado vender al público una imagen de la tauromaquia más políticamente correcta.</p> <p>La sola presencia del toro en una plaza ya involucra grandes niveles de maltrato emocional o sufrimiento psicológico para el animal, evidenciados en la incomodidad del animal por su cautiverio, el miedo ante un ambiente ajeno respecto al que está acostumbrado, la angustia por la experiencia aversiva vivida, y el estrés continuado para el que biológicamente no está dotado para responder adecuadamente.</p> <p>Este tipo de sufrimiento psicológico, es todavía más común en el caso de las corridas "incruentas" en las que el toro sobrevive el espectáculo y o bien se le sacrifica unos días más tarde donde el estrés se va acumulando (como en muchas corridas al estilo portugués), o se le vuelve a hacer pasar por el mismo calvario varias veces con posterioridad, incluso durante el resto de su vida (como en las corridas autóctonas francesas).</p> <p>De acuerdo con anterior, es posible concluir que las evidencias veterinarias y etológicas, evidencian que el maltrato a los toros y caballos es inevitable en cualquier tipo de corrida.</p> <p><b>4.5. Sustento social.</b></p> <p><b>4.5.1 El toreo y su impacto negativo sobre la infancia</b></p> <p>La Ley 1098 del 2006 "Código de Infancia y Adolescencia", trae un cúmulo de garantías que buscan hacer realidad el mandato constitucional de la prevalencia de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. En este sentido, exige que la protección estatal debe ser máxima para posibilitar que, en un futuro, nuestros menores cuenten con un entorno sostenible, o por lo menos con una fauna y flora que cuidar.</p> <p>En este sentido, la Convención para los Derechos de los Niños de la ONU, en su informe de observaciones para Colombia del 4 de febrero de 2015<sup>14</sup>, recomendó,</p> <p><sup>13</sup> <a href="http://es.scribd.com/doc/79119470/La-Crueldad-de-Las-Corridas-Incruentas">http://es.scribd.com/doc/79119470/La-Crueldad-de-Las-Corridas-Incruentas</a></p> <p><sup>14</sup> United Nations. Convention on the Rights of the Child. CRC/C/COL/CO/4-5. Committee on the Rights of the Child. Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Colombia, adopted by the Committee at its sixty-eighth session (12-30 January 2015).</p> | <p>entre otras, proteger a los niños y niñas de la violencia de la tauromaquia, aspectos que deben ser tenidos en cuenta en el país, señalando de manera puntual:</p> <p><i>"Apartado D. Violencia en contra de los niños (arts. 19, 24, párr.3, 28, párr. 2, 34, 37 (a) y 39)</i></p> <p><i>Libertad de los niños contra toda forma de violencia</i></p> <p><i>27. El Comité está profundamente preocupado por los altos niveles de violencia al que se enfrentan los niños, y en particular, sobre: (...)</i></p> <p><i>f) El bienestar físico y mental de los niños que participan en la formación/entrenamiento de la tauromaquia, y las actuaciones asociadas a ella, así como el bienestar mental y emocional de los niños espectadores que están expuestos a la violencia de la tauromaquia.</i></p> <p><i>28. A la luz de la Observación general N° 13 (2011) sobre el "Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia" y recordando las recomendaciones del estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia en contra de los niños de 2006 (A/61/299), el Comité insta al Estado Parte a dar prioridad a la eliminación de todas las formas de violencia en contra de los niños, y en particular a: (...)</i></p> <p><i>ij) Con el objetivo de prohibir la participación de los niños en la tauromaquia, incluyendo las corralejas, tome las medidas legislativas y administrativas necesarias con el fin de proteger a todos los niños que participan en la formación/entrenamiento y actuaciones en la tauromaquia, así como en su condición de espectadores, y a sensibilizar sobre la violencia física y mental asociada a la tauromaquia y su impacto en los niños.</i></p> <p><i>H. Medidas de protección especial (Artículos 22, 30, 32-33, 36, 37 (b)-(d), 38, 39 y 40))</i></p> <p><i>Explotación económica, incluido el trabajo infantil</i></p> <p><i>59. La explotación económica, incluido el trabajo infantil. El Comité toma nota de las medidas jurídicas y normativas adoptadas por el Estado parte para proteger a los niños de la explotación económica. Sin embargo, está preocupado por el elevado número de niños involucrados en el trabajo infantil. En particular, sigue profundamente preocupado por la participación persistente de niños</i></p>  |
| <p><i>en trabajos peligrosos y/o degradantes, como las labores agrícolas en los cultivos ilícitos, el narcotráfico, la minería ilegal y la tauromaquia". (subrayado fuera de texto)</i></p> <p>Por ello, el psicólogo Carlos Crespo (2017) afirma que la tauromaquia normaliza la violencia en la infancia que es llevada a estos espectáculos, sobre el particular, anota:</p> <p><i>"La afición a la tauromaquia no es un proceso natural sino aprendido. Los niños y niñas en sus más tempranas etapas de desarrollo, aprenden a valorar la tauromaquia por medio del aprendizaje por observación. Las familias taurinas enseñan a sus hijos a valorar por medio de la atención selectiva, elementos y estímulos externos a la lidia del toro (la música, la comida, la vestimenta, la arquitectura de la plaza, etc.).</i></p> <p><i>Cuando la infancia es llevada a una corrida de toros por primera vez se enfrenta a una disonancia cognitiva, producto de sus más probables reacciones de empatía hacia el otro animal y rechazo hacia lo que le ocurre al animal en el ruedo (Siendo un estímulo aversivo) frente a la observación de las conductas de aprobación del evento por parte de sus padres, figuras de autoridad e identificación.</i></p> <p><i>Cuando las familias llevan a sus hijos de manera continua a las corridas de toros, estos comienzan a valorar y priorizar los elementos de la tauromaquia (los que habían aprendido más otros nuevos, como el carácter de figura de los toreros, los tercios, los pases y en general, los clásicos argumentos taurinos como que es tradición, cultura, arte, rito, etc.) y a dar menor importancia a lo que les ocurre a los animales (A los que solo valoran en cuanto a su utilidad en medio de la actividad). Estos elementos actúan como reforzadores y forjadores de sus conductas a favor de la tauromaquia produciéndose el proceso psicológico conocido como desensibilización sistemática que hace que el niño o la niña normalice progresivamente la violencia hacia toros y caballos en el contexto de la lidia, eliminando cualquier sentimiento negativo o aversivo a lo que le ocurre a estos últimos.</i></p> <p><i>Normalizar actos de violencia no es positivo ni compatible con una sociedad que busca consolidar un proceso de paz y por ello, educar a la infancia, para que no habitúe los refuerzos asociados a la tauromaquia y se desensibilice frente a lo que le ocurre al animal. Así mismo, se debe educar a la sociedad en general en el respeto hacia toda forma de vida sintiente, haciendo esto un imperativo</i></p>   | <p><i>moral que debe tener efectos legales. El fenómeno de la violencia debe ser combatida en todas sus formas de manera integral, no solamente en el contexto antropocéntrico".<sup>15</sup></i></p> <p>En consecuencia, es un imperativo, como Estado y sociedad, adoptar las medidas necesarias encaminadas a erradicar toda forma de violencia que pueda afectar la formación integral de nuestros niños, promoviendo, por el contrario, el respeto hacia todas las manifestaciones de vida y la violencia.</p> <p><b>4.5.2. La convivencia se ve afectada con este tipo de actividades</b></p> <p>La tauromaquia ha sido controversial desde sus inicios. En el caso colombiano, las expresiones públicas de rechazo a estas actividades no son nuevas. Rodolfo Kohn Olaya publicó un libro en 1952: <i>De la Impía tauromaquia y su corruptor influjo - Significativos datos para un balance de la cultura en Colombia</i>, convirtiéndose en pionero de una nueva forma de relación más respetuosa entre humanos y demás animales, que ha venido en constante crecimiento. La sociedad colombiana cuenta en el presente con un amplio consenso ciudadano sobre la necesidad de abolir la tauromaquia, como expresión de maltrato gratuito, e injustificado, que ha dado pie a una creciente insatisfacción por la imposición legal de su continuidad, que entes gubernamentales como el Ministerio del Interior, en la exposición de motivos del proyecto de ley 271 de 2017, refirieron como un problema de convivencia ciudadana que debe ser solucionado, exponiendo.</p> <p><i>"Si estamos erradicando la violencia en nuestro país, debemos empezar a construir una sociedad basada en el respeto a la vida y a los demás; así mismo avanzar en la dirección más humanitaria de otros países que han eliminado la tortura de seres sintientes como espectáculo. La eliminación de prácticas como la tauromaquia, se correspondería con la promoción del desarrollo de valores deseables en la sociedad como del respeto hacia el otro, constituyéndose, así como una de tantas estrategias para superar la violencia, insolidaridad y crueldad por razones injustificables y, de paso, contribuir a garantizar la no repetición de la guerra, superar la violencia, insolidaridad y crueldad y de paso garantizar la no repetición de la guerra".</i></p> <p><b>4.5.3. Pertinencia social</b></p> <p>Desde las mesas de trabajo realizadas en el marco del proyecto de Ley anterior, radicado por el Ministerio del Interior, hasta el sector que representa a los defensores de animales, se manifestó la necesidad de desarrollar un plan para apoyar laboralmente a quienes comprueben que su estabilidad económica depende</p> <p><sup>15</sup> Crespo, C. (2017). Algunos aspectos psicológicos para explicar el desarrollo de la afición taurina. <i>Anamnesis Revista de Bioética</i>. Pontificia Universidad Javeriana. Número 12, julio - diciembre 2017 (p 19 - 28).</p> |

|  |  |
|--|--|
| <p>únicamente de la actividad taurina, como un mecanismo efectivo y concreto de sustitución y reconversión laboral, emulando ejemplos exitosos como el de las familias que vivían de los vehículos de tracción animal, desarrollados en ciudades como Medellín, Manizales, Cali y Bogotá, entre otras.</p> <p>Este proceso de sustitución laboral es fundamental para cerrar la brecha social que impacta en Colombia, dado que tradicionalmente quienes trabajan en el sector taurino, carecen de plenas garantías laborales como las debe tener cualquier trabajador formal, máxime cuando es un trabajo con un alto riesgo a la integridad física. Es común ver las quejas del sector de los toreros, banderilleros, mozos de espadas, etc, por el abandono en cuestiones sociales, de salud y pensionales en el que se encuentran.</p> <p>La abolición del toro da pie a crear nuevas economías creativas y alternativas, donde se mantenga la historia de la tauromaquia por medio de la museología, la gastronomía, la música y otras expresiones, sin tapar el contenido estético que para algunos pueda tener, ni mucho menos olvidarlo como inspiración a numerosas piezas del arte.</p> <p>Así mismo las Plazas de Toros, como ha sucedido en muchas partes del mundo, se pueden convertir en epicentros de prácticas circenses, comerciales y sociales. Una Plaza de éstas es el espacio ideal para una galería comercial, que puede ser administrada por quienes antes vivían de las corridas de toros, con la diferencia que con este nuevo eje económico si tendrían estabilidad laboral con todas las garantías que todo ciudadano debe tener. Son numerosos los ejemplos de reconversión de plazas de toros en otro tipo de espacios para fines diferentes a la explotación animal: La plaza de toros de las arenas en Barcelona (España), es un centro comercial, la antigua plaza de toros en Zacatecas (México) es ahora un hotel, en Caracas (Venezuela), su plaza de toros se convirtió en el nuevo circo de Caracas, escenario para el arte y la cultura. Finalmente, en Colombia la plaza de Santamaría fue durante cinco años escenario para espectáculos artísticos, deportivos y culturales. El último ejemplo lo ofrece la población de Toledo en Norte de Santander, cuya plaza de toros será convertida en Coso municipal destinado a la atención y el bienestar animal.</p> <p><b>4.5.4. Aspectos bioéticos: El deber de no maleficencia</b></p> <p>La defensa de la vida e integridad de un ser sintiente debe estar por encima de la defensa de la cultura o la tradición. De acuerdo al Psicólogo y Magister en Bioética Carlos Crespo (2013):</p> <p><i>“el principio de no maleficencia es considerado el principio base mínimo. La no maleficencia obliga a no dañar intencionalmente a los demás, a respetar a los demás, a no hacer daño entendido como no herir ni física o moralmente. La importancia de este principio está</i></p> | <p><i>dada en cuanto asegura la vida e integridad física de los individuos, su supervivencia, asegurando que no se será dañado, ya sea por ejecución de una acción dañina, o la omisión de una acción que debió hacerse para evitar el daño.</i></p> <p><i>No es necesario relatar los elementos de una corrida de toros para saber que este principio está siendo violado...”</i><sup>16</sup></p> <p>No es necesario relatar los elementos de una corrida de toros para saber que este principio está siendo violado...El no hacer daño a otro es una obligación moral”</p> <p><b>4.5.5. El sector taurino no es una minoría vulnerable</b></p> <p>La población taurina ha buscado ser protegida en sus gustos y libertades como una minoría. Sin embargo, no pueden ser considerados una minoría constitucionalmente protegida. Sobre éste aspecto, Carlos Crespo afirmó (2017):</p> <p><i>“Se ha considerado minoría a aquellos grupos poblacionales que han sufrido la discriminación, el sometimiento, la violencia, de manera histórica y sistemática, y que a pesar de virtuales avances en el discurso de DDHH por la equidad, siguen siendo segregados y no teniendo acceso igualitario a los derechos básicos y al desarrollo de capacidades en la sociedad, tornándolos en poblaciones vulnerables que deben ser protegidas por el estado o por sus comunidades, emitiendo por ejemplo políticas públicas, leyes, etc., que garanticen sus vidas, integridad y desarrollo, así como el equilibrio de su posición desfavorable en la sociedad.</i></p> <p><i>Ejemplo de estas comunidades son las personas afros, indígenas, LGBTI, desplazadas, exiliadas, refugiadas, habitantes de calle, personas en ejercicio de prostitución, personas con discapacidades y desde hace un tiempo, también se ha ampliado el concepto a los animales no humanos. Las grandes desigualdades sociales y el aniquilamiento de las poblaciones vulnerables han dado paso a la protección no solo de sus derechos básicos sino a la ampliación de la protección a sus cosmovisiones, formas de vida, usos y costumbres. Una minoría, entendida como población vulnerable no siempre tiene que ver con números. Las mujeres son mayoría en el planeta pero hacen parte de las poblaciones vulnerables desde su posición desfavorable y desigual en la sociedad. La infancia y las personas mayores son otro ejemplo de ello. Eso quiere decir que se protegen las poblaciones por sus características de vulnerabilidad, no por ser pocas en términos numéricos. Son estas las minorías con</i></p> <p><small><sup>16</sup> Crespo, C. (2013). Abolición de la tauromaquia desde una bioética no especista. Ponencia presentada en la 7ª Cumbre de la Red Mundial por la Abolición de la Tauromaquia Bogotá (Colombia).</small></p>  |
| <p><i>las que toda la población debe solidarizarse y eliminar todo tipo de discriminación.</i></p> <p><i>Es en el sentido estricto de minorías protegidas constitucionalmente, que se puede afirmar de manera tajante que los taurinos NO son una minoría, y que a pesar de que pueden ser asumidos como tal de manera numérica, son un grupo de interés sin ningún derecho especial a proteger más allá de otros grupos de interés como los aficionados a un equipo de fútbol o el club de fans de un grupo musical”</i><sup>17</sup></p> <p><b>4.5.6. Sobre el argumento de que las corridas de toros son arte</b></p> <p>El afamado artista, director y actor de cine y teatro Fabio Rubiano (2017), rechaza que las corridas de toros sean consideradas una expresión artística. Sobre el particular afirma:</p> <p><i>“Uno de los argumentos más poderosos de los taurinos es cuando hacen referencia a los grandes artistas que han generado obras de arte a partir de esa práctica: Picasso, Botero, Miró, Buñuel, Hemingway. Parten para sus creaciones de la plasticidad dancística del banderillero, de la presencia mítica del toro (la continua referencia al minotauro), o de lo atractivo de la pasión suicida de un torero.</i></p> <p><i>A partir de un acto de barbarie se han creado muchas obras de arte, lo cual es muy diferente a decir que un acto de barbarie sea asumido como una expresión artística. Algún artista posmoderno ha puesto a un perro a morir de hambre como acción estética, y algún otro ha mutilado pollos en una galería. Para mí, dichas acciones aparte de ser crueles son vacías</i></p> <p><i>Al final de una de las funciones de la obra Labio de liebre que hicimos en México, se hizo un foro. Como el que se acostumbraba a hacer en Colombia en los años 60 y 70. La obra gira alrededor de algunos de los muchos episodios de las atrocidades que nos deja la guerra en nuestro país. El público expresaba su conmoción por lo que se acababa de contar, gente del Perú, de México, de Estados Unidos; pero hubo una señora colombiana que dijo lo que muchas veces escuchamos de nuestros compatriotas: ¿Por qué habiendo tantas cosas buenas en Colombia se va a otros países a hablar de lo malo?</i></p> <p><small><sup>17</sup> Crespo, C. (2017). La falacia del uso de argumentos sobre minorías y libertades individuales en la tauromaquia. Recuperado de: <a href="http://eltribun.com/?p=14933">http://eltribun.com/?p=14933</a></small></p>  | <p><i>En el martirio no hay arte, solo dolor. El arte es lo más alejado que existe de la muerte”</i><sup>18</sup></p> <p><b>4.6. Sustento económico.</b></p> <p>La Fundación Colectivo Identidad Animal realizó en 2018 una investigación denominada “El Impacto de la Tauromaquia en la ciudad de Manizales, Caldas”<sup>19</sup>, que demuestra que si se da la abolición de las corridas de toros, la feria de Manizales no sufrirá ningún impacto económico significativo. Un resumen de éste informe es el siguiente:</p> <p>Hace más de 60 años se realizan eventos taurinos celebrados en el marco anual de la Feria de Manizales; el presente estudio tuvo como fin investigar el impacto económico y social de esta festividad, haciendo especial énfasis en el turismo, la ocupación hotelera versus la asistencia a las corridas, se realizó un análisis cuantitativo en donde se comparó el comportamiento fluctuante de las anteriores variables.</p> <p>De la misma manera se analizaron las utilidades de la Feria entre los años 2013 – 2017, con el fin de tener una base comparativa para sustentar los paralelos económicos de diferentes situaciones.</p> <p>Adicionalmente, se hace mención del Festival Internacional de Teatro y cómo su capacidad de atracción cultural y turística establece una alternativa de ingresos e internacionalización de la ciudad.</p> <p>Una vez recopilado los datos estadísticos de las diferentes fuentes de información, se puede concluir que: la variación de la ocupación hotelera y de turistas en la ciudad no es directamente proporcional con la asistencia a eventos taurinos; los datos analizados demuestran que la financiación y utilidades de la Feria de Manizales depende netamente de los patrocinadores y la Alcaldía, generando aumentos en las utilidades sin depender de la fluctuación en asistentes a los eventos taurinos; el ingreso de turistas a la feria no es directamente proporcional con la asistencia a la plaza; finalmente, cabe resaltar que en gran medida los empleos generados en la feria no son a raíz de los eventos taurinos, por lo que no se puede considerar como un punto de referencia económico y que sea relevante en los informes de la Feria de Manizales entregados por el ICTM.</p> <p>Si lo anterior es demostrado para Manizales, como la principal plaza taurina del país, es válido extrapolar estos resultados a otras ciudades de Colombia.</p> <p><small><sup>18</sup> Rubiano, F. (2017). Fabio Rubiano descarta la muerte como arte. Recuperado de <a href="https://www.youtube.com/watch?v=KaL10DeWyaM">https://www.youtube.com/watch?v=KaL10DeWyaM</a></small></p> <p><small><sup>19</sup> Fundación Colectivo Identidad Animal (2018). Informe sobre el Impacto de la Tauromaquia en la ciudad de Manizales, Caldas. Recuperado de <a href="https://drive.google.com/file/d/0B15TnNlQqj07T0hK13V3UuBoonR1ZUMa2Zq1FjM0ZsYWB1B/view?usp=drivesdk">https://drive.google.com/file/d/0B15TnNlQqj07T0hK13V3UuBoonR1ZUMa2Zq1FjM0ZsYWB1B/view?usp=drivesdk</a></small></p> |

| <p><b>5. COMPETENCIA DEL CONGRESO.</b></p> <p><b>5.1. Constitucional</b></p> <p><b>“ARTÍCULO 215.</b> Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.</p> <p>Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.</p> <p>Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. <u>En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.</u></p> <p>El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.</p> <p>El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.</p> <p><u>El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno.</u> En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.</p> | <p>El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.</p> <p>El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.</p> <p>El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.</p> <p><b>PARAGRAFO.</b> El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.” (Subrayado negrilla nuestros).</p> <p><b>5.2. Legal</b></p> <p><b>LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.</b></p> <p><b>ARTÍCULO 2°</b> Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia. Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:</p> <p>Comisión Primera.<br/>Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; <u>normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los</u></p>  |   |                                     |               |  |  |   |
|--|--|---|-------------------------------------|---------------|--|--|---|
| <p>altos poderes nacionales; asuntos étnicos. (Subrayado por fuera del texto).</p> <p><b>LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</b></p> <p><b>ARTÍCULO 6°.</b> Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:<br/>(...)<br/>2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.</p> <p><b>6. CONFLICTO DE INTERÉS</b></p> <p>Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:</p> <p><b>“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.</b> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.<br/>Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.<br/><b>a)</b> Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.<br/><b>b)</b> Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.<br/><b>c)</b> Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</p>   | <p>(...)</p> <p>Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:</p> <p>“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.</p> <p>Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que tenga participación en empresas vinculadas a la producción, comercialización, reproducción, exportación, importación, cría, entrenamiento o sacrificio de ganadería destinada a actividades de corridas de toros, novilladas, becerradas y tientas.</p> <p>También incurrirán en conflicto de interés quienes pertenezcan a gremios relacionados con las actividades de corridas de toros, novilladas, becerradas y tientas y quienes promuevan, desarrollen o financien dichas actividades.</p> <p>Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.</p> <p><b>7. PLIEGO DE MODIFICACIONES.</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Texto Aprobado en Primer Debate</th> <th>Texto Propuesto para Segundo Debate</th> <th>Justificación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>Artículo 3°. Prohibición.</b> Se prohíbe el desarrollo de las actividades de corridas</td> <td><b>Artículo 3°. Prohibición.</b> Se prohíbe el desarrollo de las actividades de corridas</td> <td>El proyecto se refiere a todas las actividades taurinas y en el texto anterior se había omitido</td> </tr> </tbody> </table> | Texto Aprobado en Primer Debate   | Texto Propuesto para Segundo Debate | Justificación | <b>Artículo 3°. Prohibición.</b> Se prohíbe el desarrollo de las actividades de corridas | <b>Artículo 3°. Prohibición.</b> Se prohíbe el desarrollo de las actividades de corridas | El proyecto se refiere a todas las actividades taurinas y en el texto anterior se había omitido |
| Texto Aprobado en Primer Debate  | Texto Propuesto para Segundo Debate  | Justificación   |                                     |               |  |  |   |
| <b>Artículo 3°. Prohibición.</b> Se prohíbe el desarrollo de las actividades de corridas   | <b>Artículo 3°. Prohibición.</b> Se prohíbe el desarrollo de las actividades de corridas   | El proyecto se refiere a todas las actividades taurinas y en el texto anterior se había omitido |                                     |               |  |  |   |

|  |  |   |
|--|--|---|
| de toros, novilladas, becerradas y tientas.  | de toros, novilladas, becerradas, <b>rejoneo</b> y tientas.  | el rejoneo que se entiende como el toreo realizado a caballo. Es menester incluir esta actividad en la que, además, muchas veces se maltrata también al caballo empleado.   |
| <b>Artículo 5°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga la Ley 916 de 2004, Reglamento Nacional Taurino, así como las expresiones "corridas de toros, novilladas, becerradas y tientas", contenidas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989. | <b>Artículo 5°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga la Ley 916 de 2004, Reglamento Nacional Taurino, así como las expresiones " <b>rejoneo</b> corridas de toros, novilladas, becerradas y tientas", contenidas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989. | El proyecto se refiere a todas las actividades taurinas y en el texto anterior se había omitido el rejoneo que se entiende como el toreo realizado a caballo. Es menester incluir esta actividad en la que, además, muchas veces se maltrata también al caballo empleado. |

**8. PROPOSICIÓN.**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva con modificaciones al articulado y, en consecuencia, solicitamos a los Honorables Representantes dar Segundo Debate al Proyecto de Ley número 410 de 2020 Cámara "por la cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones".

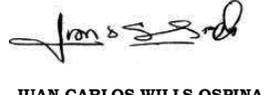
Cordialmente,

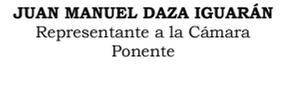
  
**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador Ponente

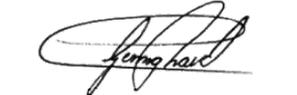
  
**JOSE DANIEL LOPEZ JIMENEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador Ponente

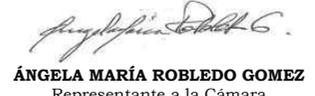
  
**INTI RAUL ASPRILLA REYES**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador Ponente

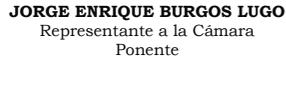
  
**LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**CARLOS GERMAN NAVAS TALERO**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GOMEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 410 DE 2020 CÁMARA "por la cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones"**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto avanzar en el reconocimiento de los animales como seres sintientes, sujetos de una protección constitucional y legal especial, a través de la prohibición de las prácticas taurinas en todo el territorio nacional, como expresiones de maltrato, crueldad y violencia.

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

**Artículo 3°. Prohibición.** Se prohíbe el desarrollo de las actividades de corridas de toros, novilladas, becerradas, rejoneo y tientas.

**Artículo 4.** El Gobierno Nacional, en el marco de sus competencias, tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley para garantizar programas efectivos de reconversión económica de las personas que se dediquen a las actividades de las que trata el artículo 3.

**Parágrafo.** Será competencia del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura, promover programas culturales públicos y gratuitos, que permitan el buen provecho de la infraestructura de los escenarios taurinos, denominadas plazas de toros.

**Artículo 5°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga la Ley 916 de 2004, Reglamento Nacional Taurino, así como las expresiones "rejoneo, corridas de toros, novilladas, becerradas y tientas", contenidas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989.

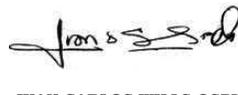
Cordialmente,

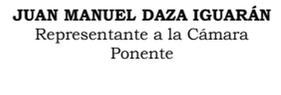
  
**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador Ponente

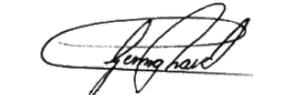
  
**JOSE DANIEL LOPEZ JIMENEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador Ponente

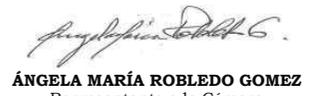
  
**INTI RAUL ASPRILLA REYES**  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador Ponente

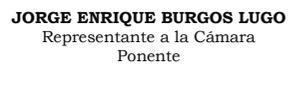
  
**LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**JUAN MANUEL DAZA IGUARÁN**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**CARLOS GERMAN NAVAS TALERO**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GOMEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

**TEXTO APROBADO EN LA COMISION PRIMERA DE LA HONORABLE  
CAMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY No. 410 DE 2020 CÁMARA "POR LA CUAL SE  
ELIMINAN LAS PRÁCTICAS TAURINAS EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE  
DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto avanzar en el reconocimiento de los animales como seres sintientes, sujetos de una protección constitucional y legal especial, a través de la prohibición de las prácticas taurinas en todo el territorio nacional, como expresiones de maltrato, crueldad y violencia.

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

**Artículo 3°. Prohibición.** Se prohíbe el desarrollo de las actividades de corridas de toros, novilladas, becerradas y tientas.

**Artículo 4.** El Gobierno Nacional, en el marco de sus competencias, tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley para garantizar programas efectivos de reconversión económica de las personas que se dediquen a las actividades de las que trata el artículo 3.

**PARÁGRAFO.** Será competencia del Gobierno Nacional a través del Ministerio de cultura, promover programas culturales públicos y gratuitos, que permitan el buen provecho de la infraestructura de los escenarios taurinos, denominados plazas de toros.

**Artículo 5°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga la Ley 916 de 2004, Reglamento Nacional Taurino, así como las expresiones "corridas de toros, novilladas, becerradas y tientas", contenidas en el artículo 7 de la Ley 84 de 1989.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Ley según consta en Actas No. 32 de Sesión Mixta de diciembre 07 de 2020. Anunciado entre otras fechas, el 04 de diciembre de 2020 según consta en Acta No. 31 de Sesión Mixta de la misma fecha.

  
**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
Ponente Coordinador

  
**JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ**  
Ponente Coordinador

  
**ALFREDO R. DELUQUE ZULETA**  
Presidente

  
**AMPARO Y. CALDERON PERDOMO**  
Secretaria

**CONTENIDO**

Gaceta número 1557 - Lunes, 28 de diciembre de 2020  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PONENCIAS

|   | Págs. |
|---|-------|
| Ponencia para Segundo debate pliego de modificaciones, texto propuesto y aprobado al proyecto de ley número 020 de 2020 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para promover, difundir y facilitar el uso del lenguaje claro y se dictan otras disposiciones..... | 1     |
| Ponencia para segundo debate texto propuesto y aprobado al proyecto de ley número 289 de 2020 Cámara, por medio de la cual se crea el subsidio ingreso mujer.....   | 10    |
| Informe de ponencia para segundo debate pliego de modificaciones, texto propuesto y aprobado al proyecto de ley número 410 de 2020 Cámara, por la cual se eliminan las prácticas taurinas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones .....                     | 17    |