

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1084

Bogotá, D. C., miércoles, 14 de septiembre de 2022

EDICIÓN DE 17 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 175 DE 2022 SENADO

por la cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales y se dictan disposiciones para el cuidado integral de los animales domésticos en riesgo o en especial situación de vulnerabilidad.

PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2022 SENADO

“POR LA CUAL SE APOYA LA LABOR DE PERSONAS CUIDADORAS DE ANIMALES Y SE DICTAN DISPOSICIONES PARA EL CUIDADO INTEGRAL DE LOS ANIMALES DOMÉSTICOS EN RIESGO O EN ESPECIAL SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1°. OBJETO. Apoyar la labor de las personas naturales y jurídicas sin ánimo de lucro que, con sus propios recursos y/o donaciones, se dedican a actividades de rescate y protección de animales domésticos sin hogar, abandonados o maltratados, en el territorio nacional, con el fin de respaldar y potenciar el servicio de cuidado que les prestan a ellos, a la sociedad y al Estado en general, y adoptar medidas para la atención de los animales domésticos sin hogar, rescatados, en riesgo o en especial situación de vulnerabilidad.

ARTÍCULO 2°. DEFINICIONES. Para la implementación de esta ley se adoptan las siguientes definiciones:

- 1. Rescate y cuidado de animales domésticos.** Es el conjunto de actividades altruistas y organizadas dirigidas a rescatar, proteger, acoger, recuperar, albergar y entregar en adopción a animales domésticos sin hogar que han sido víctimas de maltrato, abandono, o que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad, y por las cuales no se percibe retribución económica directa.
- 2. Persona cuidadora de animales domésticos rescatados.** Es la persona natural mayor de edad, o jurídica sin ánimo de lucro, que dedica una parte o la totalidad de su tiempo al rescate, la protección, el cuidado, la manutención, la recuperación y la entrega en adopción de animales domésticos rescatados. En esta categoría se encuentran, entre otras, las personas que desarrollan la

<p>actividad como hogares de paso y fundaciones, independientemente de la naturaleza jurídica o razón social con la que se registren.</p> <p>3. Hogar de paso. Es la actividad voluntaria mediante la cual una persona natural acoge y brinda protección y cuidado temporal, con sus propios medios o con recursos de donaciones, y generalmente en su propio hogar, a animales domésticos de compañía rescatados de las calles o de situaciones de abandono o maltrato, con el propósito de recuperarlos física y emocionalmente, brindarles refugio y dárselos en adopción.</p> <p>4. Fundación de protección y bienestar animal. Es la persona jurídica que, con sus propios medios o con recursos de donaciones, desarrolla actividades orientadas a la protección de animales domésticos, incluida la de albergar temporalmente a animales rescatados, con el fin de protegerlos, cuidarlos, atenderlos, recuperarlos física y emocionalmente y brindarles refugio temporal o permanente.</p> <p>5. Registro Único de Personas Cuidadoras de Animales - RUPCA: Plataforma en la cual podrán inscribirse las personas cuidadoras de animales domésticos rescatados, en cada distrito o municipio.</p> <p>ARTÍCULO 3°. REGISTRO ÚNICO DE PERSONAS CUIDADORAS DE ANIMALES (RUPCA). Dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, las alcaldías municipales y distritales habilitarán una plataforma, con opción de registro digital y presencial, para quienes voluntariamente quieran inscribirse en el Registro Único de Personas Cuidadoras de Animales (RUPCA). Esta inscripción podrá hacerse en cualquier momento. Los datos registrados podrán ser conocidos, modificados, actualizados y rectificadas, y serán susceptibles del tratamiento de datos, según la normativa vigente sobre <i>habeas data</i>.</p> <p>El RUPCA deberá incluir, como mínimo, la siguiente información sobre las Personas Cuidadoras de Animales:</p> <ol style="list-style-type: none"> Nombre o razón social. Naturaleza jurídica. Domicilio. Actividad de cuidado que realiza. Actividad económica de la persona. Formación ocupacional, profesional o nivel de estudios de la persona a cargo Número de animales a cargo y especie de cada uno. 	<p>h. Información de las personas cuidadoras de animales rescatados para orientar las estrategias de apoyo de las que habla el artículo 4°.</p> <p>PARÁGRAFO 1°. La Administración municipal o distrital deberá divulgar en un medio de amplia circulación la apertura o disposición del RUPCA para el respectivo registro.</p> <p>PARÁGRAFO 2°. La administración municipal o distrital deberá entregar un carné a las personas naturales o a los representantes legales de las personas jurídicas sin ánimo de lucro que certifique su registro en el RUPCA, con el fin de facilitar su identificación y reconocer, apoyar y proteger su labor como alladas estratégicas en el cumplimiento del deber estatal de protección y bienestar animal.</p> <p>PARÁGRAFO 3°. Los municipios y distritos deberán enviar anualmente a los respectivos departamentos y a la entidad encargada de implementar la política pública nacional de protección y bienestar animal la información recaudada en el RUPCA, con el fin de que dichas entidades tengan un consolidado de las personas cuidadoras registradas en el país y de los animales albergados por especie. La información del RUPCA deberá ser usada en la elaboración o actualización de la política pública nacional de protección y bienestar animal en los diferentes niveles territoriales, así como en todas las iniciativas de protección animal que adelanten las entidades competentes.</p> <p>PARÁGRAFO 4°. En caso de que los animales bajo el cuidado de una persona cuidadora registrada en el RUPCA queden desprotegidos por el fallecimiento de aquella, la alcaldía municipal o distrital asumirá su cuidado y podrá asignar su tenencia a otras personas cuidadoras registradas en el RUPCA. Las autoridades mencionadas deberán justificar la reubicación y serán responsables de los gastos de cuidado, albergue y traslado de los animales a su nuevo albergue temporal.</p> <p>ARTÍCULO 4°. ESTRATEGIAS DE APOYO. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley, la entidad encargada de ejecutar la política pública nacional de protección y bienestar animal, o quien haga sus veces de manera transitoria, en coordinación con los departamentos, municipios y distritos, diseñará, reglamentará e implementará las estrategias de apoyo dirigidas a las personas cuidadoras de animales que estén registradas en el RUPCA, con el fin de respaldar eficazmente su labor y fomentar la corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y el sector privado en la protección de los animales. Estas estrategias incluirán, como mínimo:</p>
<p>Estrategias dirigidas a las personas cuidadoras de animales:</p> <ol style="list-style-type: none"> Jornadas de capacitación y cualificación para fortalecer sus conocimientos y habilidades en asuntos relacionados con la protección y el bienestar de los animales. Inclusión en programas para la formación escolar básica y técnica o tecnológica en cualquier área. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) habilitará y certificará una línea de capacitación en competencias técnicas veterinarias o afines que les permita a las personas cuidadoras de animales acceder a oportunidades laborales. Atención en salud mental por parte de la Secretaría de Salud del departamento, municipio o distrito. Jornadas de capacitación jurídica para cualificar sus actividades de protección y bienestar animal. Apoyo a emprendimientos y MIPymes, mediante capitales semilla e inclusión en circuitos comerciales, ferias, eventos, oportunidades de empleabilidad y otras actividades a cargo de las administraciones municipales, distritales o departamentales. Inclusión de las personas cuidadoras en los programas de entidades, fondos, sociedades de economía mixta, empresas industriales y comerciales del estado u otras que tengan dentro de sus competencias la administración, gestión o destino de bienes inmuebles, para que sean beneficiarias de la entrega de estos predios en cumplimiento de la normatividad vigente y con el fin de apoyar el ejercicio de su labor de cuidado o para desarrollar proyectos productivos, comerciales o de crecimiento comunitario, bajo cualquier figura de asociatividad. Asesoría y acompañamiento para la inscripción de las personas cuidadoras de animales en los programas gubernamentales de apoyo a población vulnerable, cuando se cumplan los requisitos de la Ley 1532 de 2012, la Resolución 1970 de 2012 y las demás normas que regulen la materia. Generación de beneficios tributarios, de competencia de la nación, los departamentos o los municipios y distritos, para quienes hagan donaciones a personas jurídicas que estén registradas en el RUPCA. Creación de incentivos, en procesos de contratación dentro del Sistema de Compras Públicas, para quienes realicen donaciones a personas jurídicas registradas en el RUPCA y/o vinculen laboralmente a personas naturales o jurídicas cuidadoras de animales registradas en el RUPCA. Estos incentivos deberán crearse de acuerdo con la normatividad vigente, acatando las disposiciones expedidas por Colombia Compra Eficiente. 	<ol style="list-style-type: none"> Inclusión de las personas cuidadoras de animales dentro de los programas gubernamentales destinados a otorgar créditos de vivienda en cumplimiento de la normatividad vigente. Priorización de las personas cuidadoras de animales registradas en el RUPCA, en los procesos de contratación que adelanten los municipios, distritos o departamentos y que estén relacionados con actividades de protección y bienestar, acatando las disposiciones vigentes en materia de contratación. <p>Estrategias dirigidas a los animales a cargo de las personas cuidadoras:</p> <ol style="list-style-type: none"> Apoyos en especie para la manutención y la atención médico veterinaria preventiva y curativa de los animales. Como mínimo: vacunas (triplefelina y pentavalente), alimento concentrado y húmedo, desparasitantes, vitaminas, arena sanitaria para gatos y botiquín. Ayudas en especie para apoyar sus actividades de rescate (guacales, jaulas trampa para la captura de gatos, bozales, transporte, entre otros) y para el enriquecimiento ambiental de los hogares de paso y las fundaciones (colchonetas, mantas, gimnasios, rascadores, etc.). Atención veterinaria básica, brigadas médicas y servicios veterinarios de urgencia para los animales que estén bajo el cuidado de las personas registradas en el RUPCA. Jornadas mensuales de esterilización de los animales que estén al cuidado de las personas registradas en el RUPCA, priorizando la intervención de puntos críticos identificados por ellas. Creación de una plataforma digital municipal o distrital para apoyar la difusión de los animales en estado de adoptabilidad, así como jornadas mensuales de adopción de los animales que estén al cuidado de las personas registradas en el RUPCA. <p>PARÁGRAFO 1°. Las entidades encargadas de diseñar e implementar las anteriores estrategias de apoyo podrán celebrar contratos o convenios con entidades territoriales, universidades, entidades públicas y privadas o entidades sin ánimo de lucro. Los procesos contractuales se sujetarán al régimen de contratación que corresponda.</p> <p>PARÁGRAFO 2°. La reglamentación de las estrategias de apoyo dirigidas a las personas cuidadoras de animales que estén registradas en el RUPCA, incluirá los requisitos que estas deberán cumplir para acceder a los apoyos.</p>

<p>ARTÍCULO 5º. CONDICIONES MÍNIMAS DE OPERACIÓN. Dentro de los 3 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, la entidad encargada de implementar la política pública nacional de protección y bienestar animal, o quien haga sus veces de manera transitoria, establecerá las exigencias locativas mínimas y de bienestar animal que deberán asegurar quienes tengan animales bajo su cuidado, incluyendo:</p> <ol style="list-style-type: none"> Espacio apto para el desarrollo de su labor, Condiciones locativas y de enriquecimiento ambiental mínimas para albergar y atender a los animales. Límite de animales por metro cuadrado. Programa de control de higiene y limpieza para la prevención de enfermedades. Protocolo de ingreso de animales. Condiciones de tenencia de animales (esterilización y desparasitación) Otras que velen por el cumplimiento de las cinco libertades de bienestar animal y por la salud y la seguridad de los animales. <p>PARÁGRAFO 1º. Las alcaldías municipales y distritales o las entidades del orden territorial que tengan como función velar por la protección y el bienestar de los animales podrán verificar, en cualquier momento; el cumplimiento de estas exigencias por parte de las personas cuidadoras de animales inscritas en el RUPCA, la veracidad de la información registrada en el RUPCA y el correcto uso de los apoyos entregados.</p> <p>PARÁGRAFO 2º. En caso de incumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, las alcaldías municipales o distritales, por una sola vez, realizarán un acompañamiento a la persona cuidadora con el fin de que adecúe las condiciones a los parámetros mínimos dispuestos en la norma. En caso de reincidencia en el incumplimiento o de sanción en firme por maltrato animal, emitida por la autoridad policíva o penal competente, se cancelará la inscripción de la persona cuidadora en el RUPCA.</p> <p>ARTÍCULO 6º. FUENTES DE FINANCIACIÓN Y PRESUPUESTO. Serán fuentes de financiación de las estrategias de apoyo de las que habla artículo 4º:</p> <ol style="list-style-type: none"> Los recursos que las autoridades municipales, distritales, departamentales y nacionales destinen en cada vigencia fiscal, de acuerdo con las líneas de inversión establecidas en los planes de desarrollo territoriales y nacional. 	<ol style="list-style-type: none"> Recursos del Sistema General de Participación dentro de los componentes ambiental, atención a grupos vulnerables, desarrollo comunitario, o salud. Recursos del Sistema General de Regalías, dentro de los componentes de inclusión social, ambiente y desarrollo sostenible, o salud y protección social. <p>PARÁGRAFO 1º. Las estrategias de apoyo podrán ser financiadas o cofinanciadas con recursos propios, donaciones de personas naturales o jurídicas de naturaleza privada, y recursos de cooperación.</p> <p>PARÁGRAFO 2º. La entidad encargada de implementar la política pública nacional de protección y bienestar animal, o quien haga sus veces de manera transitoria, y el Departamento Nacional de Planeación, podrán formular o ajustar los programas y proyectos de inversión que presenten y ejecuten las entidades territoriales para fortalecer y apoyar las actividades realizadas por las personas cuidadoras de animales.</p> <p>PARÁGRAFO 3º. Las áreas y regiones metropolitanas podrán disponer recursos, concurrir y completar la financiación necesaria para ejecutar las estrategias de apoyo de las que habla la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO 4º. El Gobierno Nacional, a través de la entidad encargada de implementar la política pública nacional de protección y bienestar animal, o quien haga sus veces de manera transitoria, y de las demás entidades con alguna competencia en la materia o a cargo de las políticas para las mujeres y la equidad de género, podrá incluir, en el presupuesto de dichas entidades, la destinación de recursos para materializar las estrategias y líneas de apoyo establecidas en la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO 5º. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, a través de la entidad encargada de implementar la política pública nacional de protección y bienestar animal, o quien haga sus veces de manera transitoria, se encargará de crear y ejecutar anualmente una convocatoria nacional para entregarles estímulos económicos a las personas jurídicas inscritas en el RUPCA que presten un servicio de albergue a animales rescatados, fomentando así las actividades que impacten positivamente en la reducción de animales sin hogar. Esta entidad reglamentará los términos y condiciones de dicha convocatoria, así como los montos de los estímulos económicos a entregar y su destinación.</p>
<p>ARTÍCULO 7º. Modifíquese el parágrafo del artículo 180º de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>PARÁGRAFO. Las multas serán consignadas en la cuenta que para el efecto dispongan las administraciones distritales y municipales, y se destinarán a proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad, así como al cumplimiento de aquellas medidas correctivas impuestas por las autoridades de policía cuando su materialización deba ser inmediata, sin perjuicio de las acciones que deban adelantarse contra el infractor, para el cobro de la misma.</p> <p>En todo caso, mínimo el sesenta por ciento (60%) del Fondo deberá ser destinado a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad.</p> <p><u>Los dineros recaudados por conceptos de multas impuestas con ocasión de las contravenciones establecidas en el título XVII de la presente ley, por la respectiva entidad territorial, se destinarán, de manera exclusiva y respetando el porcentaje al que hace referencia el inciso anterior, a la atención directa de animales, preferencialmente para esterilizaciones y servicios veterinarios, así como al apoyo de personas cuidadoras de animales, hogares de paso y fundaciones de protección animal.</u></p> <p>Cuando los Uniformados de la Policía Nacional tengan conocimiento de la ocurrencia de un comportamiento, que admita la imposición de multa general, impondrán orden de comparendo al infractor, evidenciando el hecho.</p> <p>Es deber de toda persona natural o jurídica, sin perjuicio de su condición económica y social, pagar las multas, salvo que cumpla la medida a través de la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, de ser aplicable. A la persona que pague la multa durante los cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, se le disminuirá el valor de la multa en un cincuenta (50%) por ciento, lo cual constituye un descuento por pronto pago.</p> <p>A cambio del pago de la Multa General tipos 1 y 2 la persona podrá, dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, solicitar a la autoridad de policía que se conmute la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</p> <p>Si la persona no está de acuerdo con la aplicación de la multa señalada en la orden de comparendo o con el cumplimiento de la medida de participación en programa</p>	<p>comunitario o actividad pedagógica de convivencia, cuando este aplique, podrá presentarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes ante la autoridad competente, para objetar la medida mediante el procedimiento establecido en este Código.</p> <p>La administración distrital o municipal podrá reglamentar la imposición de la medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia para los comportamientos contrarios a la convivencia que admitan Multa tipos 1 y 2, en reemplazo de la multa.</p> <p>ARTÍCULO 9º. APOYO INSTITUCIONAL. Las alcaldías municipales o distritales, la Policía Nacional y las inspecciones de policía y demás entidades con competencia en la protección y el bienestar animal, deberán coordinarse para apoyar la labor desarrollada por las personas cuidadoras de animales registradas en el RUPCA, y atender, de manera expedita y eficiente, los casos en los que algún animal requiera ser rescatado o socorrido de forma inmediata. Las entidades de orden departamental y nacional apoyarán de manera subsidiaria.</p> <p>PARÁGRAFO. En el marco de las estrategias de apoyo dirigidas a los animales y definidas en el artículo 4º de la presente ley, los departamentos y la nación deberán apoyar a los municipios y distritos en la programación, financiación y ejecución de jornadas de esterilización y brigadas médicas para animales, priorizando a los animales sin hogar, las colonias felinas, y la intervención en puntos críticos identificados por las personas cuidadoras.</p> <p>ARTÍCULO 10º. ESTRATEGIA NACIONAL DE SALUD Y PROTECCIÓN ANIMAL. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, la entidad encargada de implementar la política pública nacional de protección y bienestar animal, o quien haga sus veces de manera transitoria, definirá y pondrá en marcha un programa nacional de esterilización (incluyendo colonias felinas), de salud preventiva y de urgencias veterinarias para animales domésticos de compañía sin hogar, en especial condición de vulnerabilidad y de familias de grupos vulnerables o inscritas en el Sisbén.</p> <p>Este programa deberá ser revisado y actualizado anualmente de conformidad con los cambios censales y demográficos que emitan las entidades competentes. Sus resultados serán medidos en los términos que determinen las políticas públicas de protección y bienestar animal nacional y de los diferentes niveles territoriales.</p>

PARÁGRAFO 1°. Con el fin de mitigar el abandono, el maltrato y los riesgos a los que están expuestos los animales en especial situación de vulnerabilidad, la entidad encargada de implementar la política pública nacional de protección y bienestar animal, o quien haga sus veces de manera transitoria, deberá diseñar y poner en funcionamiento una plataforma nacional de identificación y registro de animales domésticos de compañía.

PARÁGRAFO 1°. La estrategia dispuesta en el presente artículo tendrá en cuenta la inclusión de los animales domésticos en los planes de atención y prevención de emergencias y desastres, según los parámetros establecidos en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

ARTÍCULO 11°. SERVICIO SOCIAL EN PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL. Los estudiantes de educación media de los establecimientos públicos y privados de educación formal podrán prestar su servicio social obligatorio del que trata el artículo 39 del Decreto 1860 de 1994, o la norma que lo modifique o sustituya, en hogares de paso, refugios, albergues o fundaciones que estén a cargo de las personas cuidadoras de animales registradas en el RUPCA. Así mismo, los estudiantes de medicina veterinaria y zootecnia o afines del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) podrán hacer sus prácticas en estos lugares, de conformidad con la legislación vigente en la materia.

ARTÍCULO 12°. Adiciónese un numeral al artículo 3° de la Ley 1413 de 2010, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 3o. CLASIFICACIÓN DE ACTIVIDADES. Se consideran Actividades de Trabajo de Hogar y de Cuidado No Remunerado, entre otras, las siguientes (...)

- 10. El cuidado de animales domésticos rescatados que realizan personas naturales".

ARTÍCULO 13°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 2054 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 1° Objeto. Atenuar las consecuencias sociales, de maltrato animal y de salud pública derivadas del abandono, la pérdida, la desatención estatal y la tenencia irresponsable de los animales domésticos de compañía.

ARTÍCULO 13°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos 4°, 5°, 6° y 8° de la Ley 2054 de 2020, y todas las disposiciones que le sean contrarias.

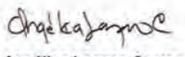
Fraternalmente,



ANDREA PADILLA VILLARRAGA
Senadora de la República
Partido Alianza Verde



FABIAN DÍAZ PLATA
CC.1.102.363.825
SENADOR DE LA REPÚBLICA



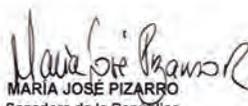
Angélica Lozano Correa
Partido Alianza Verde
Senadora de la República



SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico



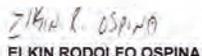
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde



MARÍA JOSÉ PIZARRO
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico



ALEXANDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico



ELKIN RODOLFO OSPINA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Alianza Verde



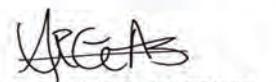
JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Alianza Verde



ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
a la Cámara Risaralda
Partido Alianza Verde



Martha Lisbeth Alfonso Jurado
Representante a la Cámara Tolima
Pacto Histórico - Alianza Verde



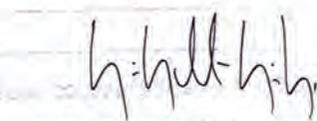
CAROLINA ARBELAEZ GIRALDO
Representante a la Cámara por Bogotá
Cambio Radical



WILMER CASTELLANOS
Representante a la Cámara por Boyacá
Partido Alianza Verde



Cristian Danilo Avendaño Representante
Representante a la Cámara Santander
Partido Alianza Verde



JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ
Representante a la Cámara por Caldas
Nuevo Liberalismo

PROYECTO DE LEY N° ___ DE 2022 SENADO

"POR LA CUAL SE APOYA LA LABOR DE PERSONAS CUIDADORAS DE ANIMALES Y SE DICTAN DISPOSICIONES PARA EL CUIDADO INTEGRAL DE LOS ANIMALES DOMÉSTICOS EN RIESGO O EN ESPECIAL SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO.

La presente iniciativa tiene como objeto reconocer, fortalecer y apoyar la labor de las personas naturales y jurídicas que se dedican a actividades de rescate y protección de animales domésticos sin hogar, abandonados o maltratados en el territorio nacional, con el fin de respaldar y potenciar el servicio de cuidado que les prestan a los animales, a la sociedad y al Estado en general. Así mismo, se establecen medidas en favor de los animales que están bajo su cuidado, con el fin de mejorar sus expectativas de vida y condiciones de bienestar.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

El Congreso de la República tramitó en la legislatura 2018-2019 la iniciativa 079 de 2018 Cámara de Representantes y 235 de 2019 en el Senado, proyecto que se consolidó en la Ley 2054 de 2020 y que tiene como objeto, entre otras cosas, atenuar las consecuencias sociales, de maltrato animal y de salud pública derivadas del abandono, la pérdida, la desatención estatal y la tenencia

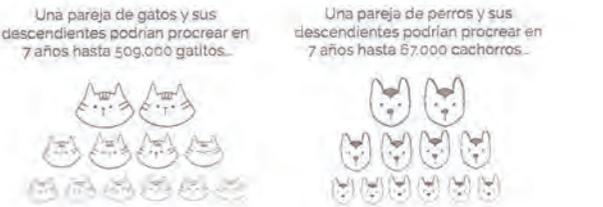
irresponsable de los animales domésticos de compañía, a través del apoyo a refugios o fundaciones legalmente constituidas que reciban, rescaten, alberguen, esterilicen y entreguen animales en adopción, mientras los distritos o municipios crean centros de bienestar para los animal.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El deber de protección y cuidado a los animales por parte del estado y la sociedad en general es ineludible. Sin embargo, y pese a un amplio marco legal y jurisprudencial que establece la obligación de los gobiernos nacional y territoriales de desarrollar acciones efectivas para salvaguardar las vidas de los animales, son mínimos los esfuerzos que hoy se hacen desde la institucionalidad para prevenir su indigencia, maltrato y abandono, y para garantizarles bienestar; en particular, a los que están abandonados, deambulando por las calles del país, o habitan en el seno de familias vulnerables y en situación de pobreza o miseria.

La ausencia de acciones coordinadas para atender a los animales y reducir los factores que los empujan a las calles o los exponen a situaciones de violencia, abuso y padecimiento, tiene también la consecuencia de hacer inexistentes cifras oficiales sobre la cantidad de perros y gatos que habitan en las calles del país. Según un estimativo entregado por el DNP en el año 2016¹, tan solo en Bogotá, Cartagena, Medellín y Cali existen aproximadamente 2 millones de animales abandonados, entre perros y gatos. Por su parte, la Universidad de La Salle estima que puede haber un millón de perros sin hogar en el país².

¹DANE. Política Pública de Bienestar y protección Animal. <https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-y-gobierno/Paginas/CONPES-Animal.aspx>
² Animales en condición de calle: entre el hambre y las enfermedades, Heriency Gutiérrez. RCN Radio <https://www.rcnradio.com/recomendado-del-editor/animales-en-condicion-de-calle-entre-el-hambre-y-las-enfermedades>



Las condiciones de salud de los animales que viven en las calles son deplorables. Es común encontrar en los municipios y ciudades perros y gatos con graves enfermedades o heridas expuestas sin atender, famélicos, postrados por deshidratación o desnutrición, hembras preñadas o lactantes, etc., sumado al hecho de que están expuestos a conductas de maltrato, violencia y abuso (incluso sexual) y de que, al no estar esterilizados, son fuentes de constantes nacimientos. Y una realidad que persistirá mientras subsista la desidia y el desinterés por parte de las autoridades administrativas territoriales. Un buen ejemplo, por su constante registro en medios a causa del maltrato a los animales, es el Distrito de Santa Marta, donde, pese a haber una política pública de bienestar animal que, entre otras cosas, obliga a la administración distrital a hacer jornadas de esterilización que cubran, mínimo, el 10% de su población canina y felina, a la fecha, y luego de un fallo judicial condenatorio que le ordenó a la alcaldía a iniciar las jornadas de esterilización para controlar la desbordada tasa de natalidad de perros y gatos, la administración solo proyectó 4.100 esterilizaciones para el año 2022, de las 14 mil que debería hacer según su propia política. La situación caótica que vive esta ciudad ha sido "caldo de cultivo" de fenómenos de maltrato animal tan dramáticos,

como la consolidación del Polideportivo en un "botadero de gatos", donde los animales sufren, mueren y están expuestos a actos de violencia y crueldad³.

Además, esta situación de indigencia y abandono de millones de seres sintientes representa un grave problema de salud pública. Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional de Sanidad Animal (OIE), los estados deben buscar la protección de los animales por ser un fin moralmente relevante en sí mismo y por la salud y el bienestar de los seres humanos⁴. Esta visión complementaria del bienestar animal se ha plasmado en el enfoque *Una Sola Salud (One Health)*, cuyo planteamiento general es que "la salud humana y la salud animal son interdependientes y están ligadas a la salud de los ecosistemas en los que existen. Lo concebimos e implementamos como un enfoque global colaborativo para comprender los riesgos para la salud humana y animal y la salud del ecosistema en su conjunto"⁵. Esta visión sanitaria y de bienestar animal merece mayor atención tras la pandemia causada por el SARS-CoV-2, pues se indica que su desarrollo se originó en las malas prácticas de sanidad entre animales y humanos, toda vez que "en algún momento" se produjo una interacción que permitió la transmisión del patógeno entre diferentes especies⁶. Además, se estima que el 60% de los agentes patógenos que causan enfermedades humanas provienen de animales domésticos o silvestres, y que aproximadamente un 75% de todas las enfermedades infecciosas consideradas enfermedades emergentes son zoonóticas⁷.

³ Mataron a 3 gatos en el Polideportivo. Diario del Magdalena. <https://www.hoydiariodelmagdalena.com.co/archivos/628020/comocion-en-santa-marta-por-asesinato-de-tres-gatos-en-polideportivo/>
⁴ Organización Mundial de Sanidad Animal: *Una sola salud*: <https://www.oie.int/es/para-los-periodistas/una-sola-salud/>
⁵ Organización Mundial de Sanidad Animal: <https://www.wcah.org/es/que-hacemos/iniciativas-mundiales/una-sola-salud/>
⁶ Una sola salud, un solo planeta. Banco Interamericano de Desarrollo <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/es/una-sola-salud-un-solo-planeta/>
⁷ El concepto "Una Sola Salud" enfoque de la OIE. Boletín No2013-1 Organización Mundial de la Sanidad Animal



Fuente: Infografías OMSA⁸

La innegable conexión entre el bienestar humano y de los animales es razón suficiente para que las ramas del poder público, incluida la legislativa, tomen medidas tendientes a prevenir escenarios que pongan en riesgo la vida y la salud de los habitantes, y a implementar el enfoque *Una Sola Salud* en políticas e iniciativas. Al respecto, Bernard Vallat, exdirector de la OMSA (antes OIE), afirmó: "Combatir todos los patógenos zoonóticos controlándolos en la fuente animal es la solución más eficaz y más económica para proteger al hombre y requiere un enfoque político original que conduzca a inversiones específicas en materia de gobernanza, en particular, respecto a la orientación de los recursos públicos y privados".

Sobre el objeto del proyecto de ley, este enfoque permite señalar que la labor de las personas que rescatan animales de las calles --para atenderlos, recuperarlos y albergarlos-- representa un servicio importante y valioso para la sociedad y la economía, en más de un sentido. Pues no solo ellas atienden un fenómeno que podría agravarse, con consecuencias para la salud humana y animal, sino que lo hacen con sus propios recursos, generalmente limitadísimos, ahorrándole gastos al estado. **Atender a un animal rescatado implica gastos recurrentes de alimentación, vacunación, esterilización, medicamentos, veterinarios (exámenes, tratamientos, etc.), de alojamiento**

https://www.woah.org/filesadmin/Home/esp/Publications_%26_Documentation/docs/pdf/bulletin/Bull_2013_1-ES2.pdf
⁸ Una Sola Salud. Protegiendo a los animales preservamos nuestro futuro
https://www.woah.org/filesadmin/Home/esp/Media_Center/img/Infographies/A4-ES-WEB.pdf

(servicios públicos, arriendo), etc., sin contar los altos costos sociales, personales, familiares y emocionales por el nivel de compromiso, esfuerzo y dedicación que requiere esta labor altruista, pero injustamente recostada en los hombros de particulares que son, en su mayoría, mujeres pobres. La tarea que ellas han asumido por empatía, significa una reducción del riesgo de proliferación de enfermedades y de las tasas de natalidad de animales desamparados, además de la protección que se les brinda a seres capaces de sentir y sufrir igual que cualquier humano. Es decir que, de no hacer ellas esta labor, la situación sería más gravosa y seguramente tendría altísimos costos para la sociedad; no solo en materia sanitaria y ambiental, sino también económico por la afectación de frentes como el turismo.

A pesar de que con la Ley 2054 de 2020 se intentó reconocer y apoyar a las fundaciones, hogares de paso y personas que se dedican a actividades de rescate, y de que algunas administraciones municipales y distritales han intentado darle cumplimiento a la misma, lo cierto es que el músculo financiero para ejecutarlo necesita del apoyo departamental y nacional. En efecto, tanto la nación como los departamentos deben asumir como propio el problema del abandono, el maltrato y la indigencia animal, puesto que hay municipios que no cuentan con recursos para adoptar medidas eficaces de protección y de contención de la natalidad animal, ni para apoyar a las personas cuidadoras de animales domésticos rescatados, pese a la importancia social de su labor.

Por otro lado, al no existir una política nacional materializada frente al tema, las ayudas ofrecidas se traducen en beneficios aislados y esporádicos, sin impacto real en las condiciones de las cuidadoras, de los animales y de la salud pública de los distritos y municipios. Tampoco se ve una reducción en las cifras de natalidad e indigencia animal, ni mayor conciencia ciudadana sobre su responsabilidad en el cuidado de los animales.

A pesar de estar demostrada la importante labor de las proteccionistas y personas cuidadoras de animales domésticos rescatados --que a su vez suple la obligación estatal de garantizar el bienestar de los animales y que ha sido aprovechada, irresponsablemente, por administraciones locales para mantener su inoperancia en la materia--, actualmente estas personas, que desarrollan su labor con fundaciones y hogares de paso, no cuentan con un reconocimiento que dignifique ni apoye su actividad. Por el contrario, quienes realizan labores de protección animal son, en ocasiones, perseguidas por los mismos gobiernos locales.

Generalmente, las personas --naturales y jurídicas-- están desbordadas en su capacidad de rescate, albergue y atención, y rescatan animales en condiciones deplorables. Esta situación conlleva:

- Imposibilidad de pagar tratamientos y procedimientos veterinarios, lo que les genera deudas exorbitantes en clínicas veterinarias.
- Imposibilidad de atender a los animales como corresponde, con medicamentos de calidad y tratamientos constantes.
- Dificultad para alimentar diariamente a los animales y brindarles atención en salud (p.ej. desparasitación y vacunación)
- Hacinamiento, pues muchas rescatistas utilizan su propia casa o apartamento para resguardar animales, lo que a su vez ocasiona problemas de convivencia.
- Deudas en arrendamiento y en pago de servicios públicos.
- Empobrecimiento y aislamiento social, puesto que la labor de rescate y cuidado animal absorbe la totalidad de su tiempo y sus recursos.

- Fatiga por compasión⁹, debido a la imposibilidad de detener la actividad; no solo por la carga asumida (animales bajo su cuidado), sino porque se convierten en referentes en sus comunidades, de modo que las gentes apelan a ellas para atender toda suerte de casos de maltrato y abandono. Incluso, en una actitud de irresponsabilidad extrema, y como reflejo del desdibujamiento del estado, en ocasiones la Policía servidores públicos suelen acudir a ellas para que reciban a animales atropellados, abusados, rescatados, preñadas o paridas, delegando en particulares --que a su vez son personas vulnerables-- su responsabilidad.

Cabe resaltar que las personas cuidadoras de animales son, en su inmensa mayoría, mujeres de escasísimos recursos económicos (estratos 1 y 2), madres cabeza de familia, desplazadas por el conflicto armado, desescolarizadas y sin posibilidades de ingresar a la cadena productiva. Por eso, la labor generosa, altruista y esforzada que hacen ellas no solo merece el reconocimiento del estado y de la sociedad en su conjunto, pues son una suerte de madres comunitarias, sino **acciones decididas que permitan reducir y redistribuir sus esfuerzos**. Esto, a su vez, permitirá que las personas dedicadas a la protección y cuidado de animales domésticos tengan mayor autonomía económica, política y social.

Durante décadas, el trabajo de cuidado no remunerado ha estado principalmente a cargo de las mujeres. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aproximadamente el 76% del trabajo de cuidado no remunerado en el mundo

⁹ https://www.eldiario.es/caballodenietzsche/sindrome-fatiga-compasion_132_1625982.html

es realizado por mujeres¹⁰. En el imaginario cultural actual, el cuidado y los oficios domésticos son tareas principalmente femeninas, mientras que el trabajo por fuera del hogar es una tarea principalmente masculina. Y, aunque las mujeres se han insertado cada vez más en el mercado laboral, el trabajo de cuidado no remunerado a su cargo no ha disminuido. Esto quiere decir que, actualmente, la sociedad les impone a las mujeres una doble jornada laboral. Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE):

- Los hombres trabajan en promedio 12 horas al día, 9 en el mercado laboral y 3 en oficios domésticos.
- En cambio, las mujeres trabajan en promedio 14 horas al día, 7 en el mercado laboral y 7 en oficios domésticos¹¹.

En suma, las mujeres dedican al día, en promedio, cuatro horas más que los hombres al trabajo de cuidado no remunerado, es decir, el doble del tiempo del que dedican los hombres a esta actividad:

Gráfica 1. Horas diarias promedio dedicadas al trabajo de cuidado no remunerado por sexo



¹⁰ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*. Disponible en: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_737394/lang-es/index.htm
¹¹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Tiempo de cuidados: las cifras de la desigualdad*. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/tiempo-de-cuidados-cifras-desigualdad-informe.pdf>

Fuente: Mesa Intersectorial de Economía del Cuidado¹²

Como lo afirma la Mesa Intersectorial de Economía del Cuidado, esta "desigual distribución del trabajo de cuidado ocasiona que las mujeres se ocupen en la informalidad, el subempleo y bajo condiciones precarias de trabajo, representando un obstáculo para su autonomía económica y su participación en la vida pública y comunitaria".

Para el año 2022, como ejercicio propio, realizamos una encuesta a través de redes sociales para conocer la población de personas dedicadas al cuidado de animales. De dicha muestra, se obtuvo un total de 3062 personas registradas, de las cuales el 25% corresponde a hombres y el 75% a mujeres, reafirmando que son las mujeres quienes en su mayoría asumen el rol de cuidado sobre animales domésticos en calle. Así mismo, la muestra recogida evidencia que las labores de las personas cuidadoras se desarrolla a través de fundaciones, hogares de paso, albergues y veedurías, tal como se muestra en la siguiente

¿Con cuál de las siguientes figuras se relaciona tu actividad?
 2,162 respuestas

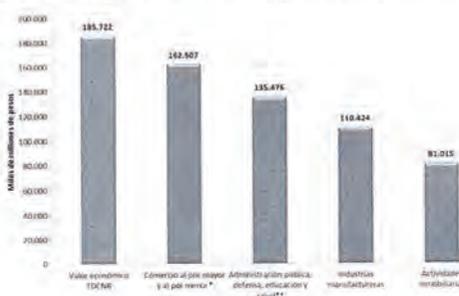


gráfica:

¹² Mesa Intersectorial de Economía del Cuidado, *Cuando hablamos de economía del cuidado, ¿de qué hablamos?* Disponible en: <https://issuu.com/casmujer/docs/economia-del-cuidado-4>

En Colombia, el trabajo de cuidado no fue incluido en el sistema de cuentas nacionales sino hasta 2010. Sin embargo, desde que empezó a ser estudiado como una actividad que aporta al desarrollo económico y social del país, se ha hecho cada vez más evidente su importancia. Según el DANE, el valor económico del trabajo de cuidado no remunerado supera el valor del comercio al por mayor y al por menor; de la administración pública, la defensa, la educación y la salud; de las industrias manufactureras; y de las actividades inmobiliarias. En total, se estima que el trabajo de cuidado no remunerado en Colombia representa el 20% del Producto Interno Bruto (PIB) del país:

Gráfica 2. Valor económico del trabajo de cuidado no remunerado, 2017



Fuente: DANE. Cuenta satélite de economía del cuidado¹³

No obstante, la sociedad y las instituciones estatales no reconocen el trabajo de cuidado no remunerado como un trabajo y es común que se subvalore su

¹³ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Cuenta satélite de economía del cuidado*. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-satelite/cuenta-satelite-economia-del-cuidado>

importancia para la comunidad y la economía. En suma, es inaceptable que el estado continúe evadiendo su responsabilidad en la protección de los animales y el cuidado de la salud pública, y descargando su obligación en cuidadoras particulares que, a su vez, son personas vulnerables. Es justo iniciar acciones acordes con la realidad de los animales que se encuentran abandonados en las calles del país y con la situación económica y social de los proteccionistas que asumieron esta tarea sin reconocimiento alguno.

Para alcanzar ese fin, es necesario, en primer lugar, identificar y caracterizar a la población de proteccionistas, fundaciones y hogares de paso de todo el país. Solo así, las políticas públicas, en sus diferentes órdenes territoriales, podrán orientarse a apoyar la labor que estas personas realizan y a redistribuir el trabajo de cuidado entre los distintos actores corresponsables.

En segundo lugar, se requiere que las diferentes entidades territoriales del orden municipal, departamental y nacional se articulen para cualificar la labor de estas personas en asuntos relacionados con la protección animal y en otras temáticas que les permitan alcanzar una mayor autonomía económica. Esto puede incluir, por ejemplo, la certificación de su actividad y la oferta gratuita de diplomados y programas técnicos y tecnológicos relacionados con la actividad del cuidado de animales u otros oficios, así como el apoyo a la labor de rescate y albergue con aportes en especie como: comida para gatos y perros, medicamentos, antipulgas, camas, colchonetas, guacales, trampas de rescate y otros elementos que permitan mejorar el desempeño de su actividad y las condiciones locativas donde viven los animales, vale decir, su bienestar. Y más importante aún es que las autoridades administrativas implementen medidas efectivas como la esterilización de los animales sin hogar o que están bajo la custodia de las proteccionistas. Solo así podrá lograrse una disminución en la tasa de natalidad de perros y gatos y se

<p>tendrán controlados los riesgos de salud pública y saneamiento ambiental relacionados con los fenómenos de abandono e indigencia animal.</p> <p>En materia de apoyo a las personas cuidadoras de animales, si bien es cierto el artículo 355 de la Constitución Política establece que “Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado [...]” y que el artículo 136, numeral 4, le prohíbe al Congreso “Decretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente [...]”, el alcance de dicha prohibición ha sido delimitado por la Corte Constitucional que, mediante sentencia C-251 de 1996, estableció que “[...] La Constitución no prohíbe que el Estado transfiera a los particulares, sin contraprestación económica, recursos públicos, siempre y cuando tal transferencia tenga un sustento en principios y derechos constitucionales expuestos. Esa es la única forma de armonizar la prohibición de los auxilios y donaciones con los deberes sociales de las autoridades colombianas, que derivan de la adopción de la fórmula política del Estado social de derecho y de los fines que le son inherentes, entre los cuales ocupa un lugar preponderante la búsqueda de un orden justo, en donde la igualdad sea real y efectiva [...]”.</p> <p>En consecuencia, teniendo en cuenta: (i) que la protección animal es un principio constitucional ampliamente desarrollado por la Corte en virtud del artículo 79 superior, (ii) que las personas dedicadas al cuidado de los animales son, en su gran mayoría, sujetos de especial protección constitucional y (iii) que la Ley 1774 de 2016 establece como principios la protección, el bienestar animal y la solidaridad social –que define que el Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales</p>	<p>con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física–, tiene todo el sentido plantear acciones de reconocimiento y apoyo a la labor de las personas cuidadoras de animales domésticos rescatados, que son otra suerte de madres comunitarias. Además, dado que la solidaridad social también implica la participación activa en la prevención y eliminación de cualquier forma de maltrato a los animales, lo que justifica la toma de acciones integrales para el cuidado integral de los seres sintientes que se encuentran bajo el cuidado de personas que han asumido esta labor de forma altruista, supliendo el deber estatal de protección animal, se legitima el desarrollo de líneas de apoyo a los cuidadores.</p> <p>Por último, la creación del Registro Único de Proteccionistas de Animales (RUPA) también permitirá que los entes territoriales inspeccionen y vigilen la labor de sus integrantes, con el objetivo de verificar las condiciones de bienestar de los animales y el uso adecuado de los aportes que se entreguen.</p> <p>4. CONTEXTO INTERNACIONAL</p> <p>4.1 Madrid, España:</p> <p>Desde la expedición de la Ley 4 de 2016, la comunidad de Madrid legisló sobre asuntos relacionados con el bienestar animal. Entre estos se incluyeron: disposiciones de tenencia responsable de animales domésticos, lucha contra el maltrato y el abandono, obligatoriedad de la esterilización, y responsabilidad en la compra y venta de animales, como pilares fundamentales para evitar la sobrepoblación de gatos y perros. También estableció como una de sus finalidades, promover la canalización de ayudas a las entidades de protección animal y la sociedad civil en el desarrollo de su actividad de protección animal. Esta medida permite subvenciones para entidades dedicadas a la protección de animales, mediante las cuales se sufragan gastos veterinarios, de</p>
<p>alimentación y cualquier otro asociado con su labor. Para el año 2022 los recursos asignados a este programa ascendieron a €3.000.000 (tres millones de euros),¹⁴</p> <p>El gobierno español creó este incentivo teniendo en cuenta el déficit de atención estatal que existe en este asunto y la crisis económica generada por la pandemia del Covid19, lo que redujo sustancialmente las donaciones de los ciudadanos a los refugios que se encargan de velar por el bienestar de los animales. Dentro de la justificación para esta subvención el gobierno español manifestó: “Es necesario recordar que la responsabilidad de la gestión, cuidado y salvaguarda de animales en situación de abandono pertenece a las Administraciones Públicas y son las entidades de protección animal las que suplen en muchas ocasiones dicha gestión, asumiendo los costes y el mantenimiento de los animales. Por todo ello, se entienden necesarias las ayudas a un sector y un colectivo que realiza una tarea de cuidados de animales de manera altruista con implicaciones en la sanidad pública, en la medida en que su actuación coadyuva a la labor de las Administraciones Públicas en la lucha y contra las enfermedades de transmisión animal, cuyo impacto en el ser humano, la economía y la salud pública ha quedado tristemente demostrada durante la pandemia del COVID-19.”¹⁵</p> <p>4.2 Holanda:</p> <p>Este país es reconocido por no tener población de animales en las calles. Si bien es un trabajo que iniciaron desde aproximadamente 1845, cuando crearon la primera organización de protección animal, lo cierto es que una de las principales herramientas que ejecutaron para tener cero animales abandonados en las calles fue el control natal por medio de la esterilización. Esta decisión la tomaron con base en un reporte emitido en el año 1990 por parte de la Organización Mundial</p> <p>¹⁴ https://www.boe.es/diario_boe/verifica.php?c=BOE-B-2021-43857&acc=Verificar&fix_bug_chrome=fco.pdf</p> <p>¹⁵ Boletín Oficial del Estado - BOE No.235. https://www.boe.es/boe/dias/2021/10/01/pdfs/BOE-A-2021-16021.pdf</p>	<p>para la Salud (OMS) y de la Sociedad Mundial para la Protección Animal (WSPA), en los que se corrobora que el método más efectivo para eliminar la sobrepoblación felina y canina en las calles es una combinación de: a) esterilización (al menos 70% de las hembras), b) educación (responsabilidad sobre la tenencia, crianza, cuidado), y c) registro (Identificación del animal con su dueño).</p> <p>Los diferentes grupos, fundaciones y coaliciones creadas en Holanda para la protección animal contribuyeron inmensamente en la reducción de animales callejeros, pues el programa de esterilización ejecutado por este país se llevó a cabo de la mano de diferentes grupos de protección animal, involucrando de manera activa a las personas que voluntariamente se dedicarían a la protección de estos seres.¹⁶</p> <p>5. MARCO JURÍDICO</p> <p>5.1. Marco internacional</p> <p>Declaración Universal de los Derechos de los Animales.</p> <p>Este texto, aunque no es vinculante para el Estado contiene importantes pronunciamientos sobre el respeto a la vida de los animales, la importancia de la preservación de las especies, la prohibición del maltrato y la protección del ambiente natural como hogar de diferentes especies. Esta declaración ha sido adoptada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y, posteriormente, por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).</p> <p>¹⁶ Perros Callejeros en los Países Bajos, Isabelle Sternheim, Dogresearch, Animal Foundation Plataforma. http://www.doctordog.nl/DR_Espanol_PerrosCallejeros%5B1%5D.pdf</p>

<p>Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) Fue aprobada mediante la Ley 51 de 1981. En su artículo 1, la Convención señala que toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales por parte de la mujer implica discriminación. En su artículo 2, se establece que los estados parte de la Convención deben condenar la discriminación contra la mujer y seguir una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer.</p> <p>Declaración y Plataforma de Acción de Beijing Busca crear "condiciones necesarias para la potenciación del papel de la mujer en la sociedad" e identifica tres objetivos: igualdad, desarrollo y paz. Además, incluye un Plan de Acción Mundial con directrices para que los estados alcancen estos propósitos. En palabras de ONU Mujeres, se trata del "plan más progresista que jamás ha existido para promover los derechos de la mujer"</p> <p>Declaración de Lima sobre la igualdad y la autonomía en el ejercicio de los derechos económicos de las mujeres Alentó a los estados a "visibilizar el valor económico y social del trabajo no remunerado en el hogar, en particular el trabajo de cuidado, como herramienta fundamental para el diseño e implementación de políticas públicas adecuadas de corresponsabilidad y de cuidado".</p> <p>5.2. Marco constitucional</p> <p>Constitución Política, artículo 13 Establece que "todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos,</p>	<p>libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar", entre otras. Además, establece que "el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados".</p> <p>Constitución Política, artículo 25 Establece que "el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado". Además, consagra el derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.</p> <p>Constitución Política, artículo 49. Establece que el saneamiento ambiental es un servicio público a cargo del Estado y que corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.</p> <p>Constitución Política, artículo 79 Establece que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo y además, es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.</p> <p>Constitución Política, artículo 43 Establece que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades, y que la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Además, establece que el Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.</p>
<p>Sentencia T-579 DE 2015. Reitera que El Consejo de Estado definió la salubridad pública como: "la garantía de la salud de los ciudadanos" e implica "obligaciones que tiene el Estado de garantizar las condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) <u>Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud</u> y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria".</p> <p>Sentencia T-095 de 2016 La Corte hace referencia a las tres dimensiones de la Constitución Política Ecológica, resaltando que el medio ambiente sano y el bienestar de los animales incorporan este concepto: La Corte ha precisado que la Constitución ecológica tiene una triple dimensión, por un lado, el deber de protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico, siendo obligación del Estado, proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, <u>existe un derecho de todos los individuos a gozar de un medio ambiente sano</u>, el cual es exigible por medio de diferentes acciones judiciales –civiles, penales, populares-. A su vez, existen un conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares para el resguardo del medio ambiente, derivadas de disposiciones de la constitución ecológica. (...) Del concepto de medio ambiente, del deber de protección de la diversidad de flora y fauna y su integridad, de la protección a los recursos y del valor</p>	<p>de la dignidad humana como el fundamento de las relaciones entre los seres humanos y estos con la naturaleza y los seres sintientes; <u>se puede extraer un deber constitucional de protección del bienestar animal que encuentra su fundamento igualmente del principio de la solidaridad.</u></p> <p>Sentencia C-041 de 2017 Respecto de la titularidad de los derechos de los animales, la Corte manifestó: "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 <u>reconocimiento -innominados-</u>. 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.</p> <p>Siendo este Tribunal el intérprete autorizado de la Carta Política (art. 241), tiene una función encomiable de hacer cierta para la realidad del Derecho <u>la inclusión de los animales como titulares de ciertos derechos</u>, 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."</p> <p>Sentencia C-371 de 2000.</p>

Avala la posibilidad de que las entidades estatales adopten medidas de discriminación positiva en beneficio de las mujeres. En palabras de la Corte, "las acciones afirmativas, incluyendo las de discriminación inversa, están, pues, expresamente autorizadas por la Constitución y, por ende, las autoridades pueden apelar a la raza, al sexo, o a otra categoría sospechosa (...) para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o a grupos en posiciones desfavorables".

5.3. Marco legal y reglamentario.

Ley 9 de 1979.
Dicta medidas sanitarias y establece derechos y deberes respecto de la salud.

ARTÍCULO 594. La salud es un bien de interés público.
ARTÍCULO 595. Todo habitante tiene el derecho a las prestaciones de salud, en la forma que las Leyes y las reglamentaciones especiales determinen y el deber de proveer a la conservación de su salud y de concurrir al mantenimiento de la salud de la comunidad.
ARTÍCULO 596. Todo habitante tiene el derecho a vivir en un ambiente sano en la forma en que las Leyes y los reglamentos especiales determinen y el deber de proteger y mejorar el ambiente que lo rodea.

Ley 84 de 1989
Adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, con los objetivos de "a) Prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales; b) promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia; c) erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales" (Art. 2). entre otros. Además, en su artículo 4

6. COMPETENCIA DEL CONGRESO

6.1. CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.
El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

6.2. LEGAL

LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

ARTÍCULO 140. INICIATIVA LEGISLATIVA. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.
(...)

7. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", manifiesto que el presente proyecto de ley no configura un beneficio particular, actual o directo en favor de un

estableció que "toda persona está obligada a respetar y abstenerse de causar daño o lesión a cualquier animal".

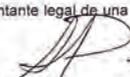
Ley 1774 de 2016
Reconoce que los animales son seres sintientes y que deben recibir especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial el causado directa o indirectamente por los humanos. En el artículo 3, la ley consagra el deber de que el responsable o tenedor de animales les asegure, como mínimo:

1. Que no sufran de hambre ni sed;
2. Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor;
3. Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido;
4. Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés;
5. Que puedan manifestar su comportamiento natural".

Adicionalmente esta ley establece el principio de la solidaridad social en el que el Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física.

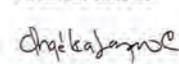
Ley 1955 de 2019
Adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. En el artículo 222, crea el Sistema Nacional de las Mujeres, como un conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos con el fin de incluir en la agenda de las diferentes ramas del poder público los temas prioritarios para garantizar los derechos de las mujeres. Además, establece que el Sistema realizará seguimiento a la política pública de cuidado que se construya bajo la coordinación de la Comisión Intersectorial del Sistema de Cuidado.

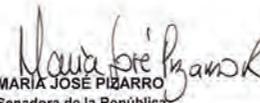
congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, salvo que algunas de las personas con las calidades mencionadas con anterioridad funjan como proteccionista de animales domésticos rescatados, ya sea a título personal o como socio o representante legal de una Empresa Sin Ánimo de Lucro dedicada a tal fin.

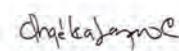

ANDREA PADILLA VILLARRAGA
Senadora de la República | Partido Alianza Verde

PROYECTO DE LEY N° ___ DE 2022 SENADO

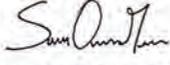
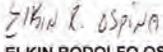
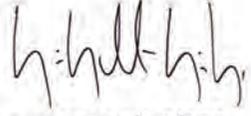
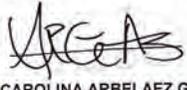
"POR LA CUAL SE APOYA LA LABOR DE PERSONAS CUIDADORAS DE ANIMALES Y SE DICTAN DISPOSICIONES PARA EL CUIDADO INTEGRAL DE LOS ANIMALES DOMÉSTICOS EN RIESGO O EN ESPECIAL SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD"


FABIÁN DÍAZ PLATA
Senador de la República
Partido Alianza Verde


MARÍA JOSÉ PIZARRO
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico


Angélica Lozano Correa
Partido Alianza Verde
Senadora de la República


ALEXÁNDER LÓPEZ MAYA
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico

 <p>SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico</p>  <p>JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES Representante a la Cámara por Boyacá Valle Partido Alianza Verde</p>  <p>JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Alianza Verde</p>  <p>ALEJANDRO GARCÍA RÍOS a la Cámara Risaralda Partido Alianza Verde</p>  <p>ELKIN RODOLFO OSPINA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p>  <p>DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Representante a la Cámara por el del Cauca Partido Alianza Verde</p>  <p>WILMER CASTELLANOS Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde</p>  <p>Cristian Danilo Avendaño Representante Representante a la Cámara Santander Partido Alianza Verde</p>	 <p>Martha Lisbeth Alfonso Jurado Representante a la Cámara Tolima Pacto Histórico - Alianza Verde</p>  <p>JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo</p>  <p>CAROLINA ARBELAEZ GIRALDO Representante a la Cámara por Bogotá Cambio Radical</p>
---	---

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES

Bogotá D.C., 12 de Septiembre de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 175/22 Senado "POR LA CUAL SE APOYA LA LABOR DE PERSONAS CUIDADORAS DE ANIMALES Y SE DICTAN DISPOSICIONES PARA EL CUIDADO INTEGRAL DE LOS ANIMALES DOMÉSTICOS EN RIESGO O EN ESPECIAL SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANDREA PADILLA VILLARRAGA, FABIÁN DÍAZ PLATA, MARÍA JOSÉ PIZARRO, ANGÉLICA LOZANO CORREA, ALEXANDER LÓPEZ MAYA; y los Honorables Representantes SANTIAGO OSORIO MARÍN, ELKIN RODOLFO OSPINA, JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES, DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO, JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA, WILMER CASTELLANOS, ALEJANDRO GARCÍA RÍOS, CRISTIAN DANILO AVENDAÑO, MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO, JUAN SEBASTIAN GÓMEZ, CAROLINA ARBELÁEZ GIRALDO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Leyes competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 12 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

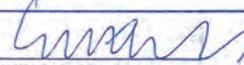
ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 176 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se promueve el microfinanciamiento para las Mipymes, la creación de oportunidades para el agro, con el fin de combatir los préstamos informales y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">Proyecto de ley No.</p> <p>Proyecto de ley por medio de la cual se promueve el microfinanciamiento para las mipymes, la creación de oportunidades para el agro, con el fin de combatir los préstamos informales y se dictan otras disposiciones.</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Promoción del microfinanciamiento. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizarán esfuerzos conjuntos que promuevan el acceso al microfinanciamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como de los micro, pequeños y medianos productores del agro. Para ello, entre otros aspectos, velará por la construcción de políticas públicas que:</p> <ol style="list-style-type: none"> Fortalezcan la recopilación de información financiera y crediticia de las Mipyme. Promuevan la extensión de garantías estatales a las Mipyme. Incrementen el acceso al microcrédito en el sector agropecuario y otros sectores que enfrentan barreras para su financiación. Las demás que promuevan el acceso al microfinanciamiento a las Mipyme. <p>Parágrafo. La política pública que despliegue el Gobierno nacional deberá fomentar la competencia entre los intermediarios financieros, determinar la presencia de fallos de mercado que obstaculicen el acceso al mercado financiero y adoptar los correctivos pertinentes, dentro del marco de sus competencias que beneficien a las micro, pequeñas y medianas empresas así como los micro, pequeños y medianos productores del agro.</p> <p>Artículo 2. Modifíquese el artículo 39 de la Ley 590 de 2000 y adiciónese el artículo 57-3 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:</p> <p>*Artículo 39. Comisión Mipyme. Con el fin de estimular las actividades de microcrédito, entendido como el sistema de microfinanciamiento a microempresas, dentro del cual el monto máximo por operación de préstamo es de ciento veintita (120) salarios mínimos mensuales legales vigentes sin que, en ningún tiempo, el saldo para un solo deudor pueda sobrepasar dicha cuantía, autorizase a los intermediarios financieros y a las organizaciones especializadas en crédito microempresarial para cobrar honorarios y comisiones que no computan como intereses, para efectos de lo estipulado en el artículo 68 de la Ley 45 de 1990.</p> <p>Con los honorarios se remunerará la asesoría técnica especializada al microempresario, en relación con la empresa o actividad económica que desarrolle así como las visitas que deban realizarse para verificar el estado de dicha actividad empresarial; y con las comisiones se remunerará el estudio de la operación crediticia, la verificación de las referencias de los codeudores y la cobranza especializada de la obligación.</p> <p>Las tarifas y los rangos por monto sobre los cuales podrán aplicar estos honorarios y comisiones al microcrédito serán definidos por el Consejo Superior de la Microempresa.</p>	<p>Parágrafo. Los intermediarios financieros y las organizaciones especializadas en crédito microempresarial, deberán reportar la información relacionada con los honorarios y comisiones cobrados conforme lo determinen las entidades que ejercen su inspección, vigilancia y control.</p> <p>*Artículo 57-3. Comisión Mipyme. El cien por ciento (100%) del monto pagado a título de comisión Mipyme de la que trata el artículo 39 de la ley 590 del 2000 será considerado como un ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional en cabeza de la microempresa.*</p> <p>Artículo 3. Crédito directo Bancoldéx. En desarrollo de lo dispuesto en el literal a) del artículo 282 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Gobierno nacional podrá autorizar modalidades de crédito directo al Banco de Comercio Exterior – Bancoldéx, y fijar condiciones para su desarrollo. Estas modalidades de crédito deberán estar destinadas a financiar actividades autorizadas al Banco, promover el microfinanciamiento a micro, pequeñas y medianas empresas, y cumplir en todo momento con las condiciones establecidas en las disposiciones legales y actos administrativos vigentes para realizar este tipo de operaciones en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos otorgados, y de manera general a las disposiciones sobre los sistemas integrales de administración de riesgos.</p> <p>El Banco de Comercio Exterior – Bancoldéx, a través de los reglamentos de crédito que dicte, establecerá los montos máximos de recursos que se destinarán a las respectivas operaciones, así como las condiciones financieras generales de los créditos que se otorguen a través de las modalidades autorizadas mediante el presente artículo.</p> <p>Artículo 4. Garantías del Mercado de Valores. El Fondo Nacional de Garantías S.A. deberá promover el acceso al microfinanciamiento de micro, pequeñas y medianas empresas en el mercado de capitales mediante programas que garanticen parcialmente sus emisiones de deuda en plataformas de financiación colaborativa y en el mercado público de valores.</p> <p>Artículo 5. Microfinanciación del sector formal. En aras de promover el acceso a la financiación formal a toda la población y combatir los préstamos informales e ilegales ofrecidos para cubrir necesidades de consumo, el crédito de consumo de bajo monto tendrá apertura simplificada y podrá hacer uso de fuentes alternativas de información para definir el perfil crediticio, conforme a la legislación que para el efecto expida el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En este sentido, se deberá promover un acceso universal de las personas a dicho crédito.</p> <p>Para este propósito, el Fondo Nacional de Garantías deberá implementar productos de garantías que permitan respaldar hasta en un noventa por ciento (90%) los créditos de consumo de bajo monto. El Fondo Nacional de Garantías podrá determinar niveles de cobertura diferenciales de acuerdo con los montos que se otorguen en este tipo de crédito, incentivando aquellos de menores cuantías, así como mecanismos que determinen la elegibilidad de los usuarios de las garantías. En el diseño de esta línea, podrán implementarse esquemas de cobertura conjunta de un número plural de obligaciones, con características similares.</p> <p>En el diseño de esta línea se deberá propender porque exista una asignación eficiente de los recursos en todas las regiones del país, incentivando además la colocación de créditos a través de diferentes actores, incluyendo y autorizando entidades financieras, Instituciones Microfinancieras, fintech, sector solidario, programas de crédito de entidades territoriales, y demás actores que permitan una adecuada irrigación de dichos créditos. El Gobierno nacional podrá subsidiar total o parcialmente la comisión del Fondo Nacional de Garantías por el otorgamiento de la garantía. En todo caso, el otorgamiento del subsidio dependerá de la</p>
<p>disponibilidad presupuestal que se destine para el efecto.</p> <p>Artículo 6. Promoción del crédito agropecuario de micro, pequeños y medianos productores. En aras de aumentar el acceso al microfinanciamiento de micro, pequeños y medianos productores agropecuarios para que puedan financiar, entre otros aspectos, los costos de su producción agropecuaria, el Fondo Nacional de Garantías deberá implementar una línea de garantías que permita respaldar hasta en un noventa por ciento (90%) los créditos destinados al sector agropecuario de micro, pequeños y medianos productores, en los términos definidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.</p> <p>En el diseño de esta línea se deberá propender porque exista una asignación eficiente de los recursos en todas las regiones del país, incentivando además la colocación de créditos a través de diferentes actores, incluyendo las instituciones microfinancieras, entidades financieras, fintech, sector solidario, programas de crédito de entidades territoriales, y demás actores que permitan una adecuada irrigación de dichos créditos.</p> <p>El Gobierno nacional podrá subsidiar total o parcialmente la comisión del Fondo Nacional de Garantías por el otorgamiento de la garantía. En todo caso, el otorgamiento del subsidio dependerá de la disponibilidad presupuestal que se destine para el efecto.</p> <p>Artículo 7. Promoción del Crédito Agropecuario. Se entenderá cómo crédito agropecuario en los términos de la Ley 16 de 1990, el originado por los intermediarios financieros e instituciones micro financieras para:</p> <ol style="list-style-type: none"> Adquirir cartera agropecuaria de micro, pequeños y medianos productores a entidades financieras, instituciones microfinancieras, cooperativas, o entidades comerciales; La financiación de entidades o cooperativas financieras e instituciones microfinancieras que destinen a su vez los recursos obtenidos para financiar a micro, pequeños y medianos productores en condiciones Finagro; Para financiar operaciones de bolsa dirigidas a micro, pequeños y medianos productores. Para respaldar operaciones financieras dirigidas a micro, pequeños y medianos productores. <p>Los anteriores tipos de operación computarán como sustitutiva de inversión obligatoria.</p> <p>Artículo 8. Microfinanciamiento del sector informal. En aras de promover el acceso al microfinanciamiento de los microempresarios informales y combatir los préstamos informales e ilegales ofrecidos para cubrir necesidades de consumo, el Fondo Nacional de Garantías deberá implementar una línea de garantías que permita respaldar hasta en un noventa por ciento (90%) los microcréditos que se otorguen a personas naturales que desarrollen su actividad productiva de manera informal.</p> <p>En el diseño de esta línea se deberá propender porque exista una asignación eficiente de los recursos en todas las regiones del país, incentivando además la colocación de créditos a través de diferentes actores, incluyendo entidades financieras e instituciones microfinancieras, fintech, sector solidario, programas de crédito de entidades territoriales, y demás actores que permitan una adecuada irrigación de dichos créditos.</p> <p>El Gobierno nacional podrá subsidiar hasta el 100% de la comisión del Fondo Nacional de Garantías por el otorgamiento de la garantía devolviendo dicho costo a aquellos microempresarios informales que transitan hacia la formalidad, de acuerdo a la legislación que determine el Gobierno nacional. En todo caso, el otorgamiento del subsidio dependerá de la disponibilidad presupuestal que se destine para el efecto.</p>	<p>Artículo 9. Acceso a la información. Con el propósito de promover la competencia, la inclusión y la eficiencia en la prestación de servicios financieros, aquellos que traten información deberán permitir el acceso a ésta, siempre que haya sido autorizado previamente por el titular en los términos señalados en las leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012. El Gobierno nacional, a través de normas de carácter general, establecerá los estándares de seguridad, operativos, tecnológicos y todos los demás aspectos necesarios para el efectivo cumplimiento de este deber.</p> <p>Artículo 10. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación, sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables Congressistas,</p> <p> MAURICIO GÓMEZ AMÍN Senador de la República</p> <p> JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS Senador de la República</p> <p>SENADO DE LA REPÚBLICA Secretaría General (Art. 139 y ss. Ley 2 de 1982) El día <u>12</u> del mes <u>septiembre</u> del año <u>2022</u> se radicó en este despacho el proyecto de ley N° <u>176</u> Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por:  Carlos Rojas  SECRETARIO GENERAL</p>

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

El contexto Colombiano, demanda acciones legales que permitan dinamizar los diferentes mecanismos de financiación para todos los colombianos, en especial, de aquellos que viven los rezagos de la economía o incluso de quienes siguen sufriendo las consecuencias de la pandemia generada por el COVID-19. Ante los temores sobre una recesión global, la nación debe contemplar medidas eficaces para prevenir el desaceleramiento económico. El Fondo Monetario Internacional redujo sus proyecciones de crecimiento económico para 2022, en medio de la desaceleración que ha tenido la economía de Estados Unidos y China¹, en este sentido, esto es muy relevante en un momento donde se requiere que sirva como motor de crecimiento económico y generador de bienestar social que promueva el desarrollo integral y la construcción de una sociedad equitativa.

En los últimos años ha habido avances significativos en la capacidad del Estado para mejorar el desarrollo del sector financiero y la regulación y supervisión en línea con los estándares internacionales, pero se deben adoptar cambios en el marco legislativo que lo hagan posible. Integrar estos resultados para promover un mayor grado de profundización fiscal y así atacar los elementos necesarios para una sociedad más justa que dé oportunidad a todos.

Este proyecto de ley busca la promoción del microfinanciamiento para las mipymes, la creación de oportunidades para el agro, con el fin de combatir los préstamos informales que tanto demanda la ciudadanía. En este sentido, debemos propender a un sistema financiero más dinámico y profundo que sirva como motor de crecimiento económico que en su sentido amplio movilice los recursos necesarios para soportar la reactivación de la capacidad productiva y le permitirá a la economía retomar hacia la senda de crecimiento económico.

Por otro lado, dentro del marco general de política económica y la coyuntura generada por la pandemia del Covid-19, la pertinencia de este Proyecto de Ley se sustenta en la estrecha relación que existe entre un mayor desarrollo del sistema financiero y la aceleración del crecimiento económico, con la consecuente reducción esperada de la pobreza y el aumento del bienestar social, todos estos objetivos necesarios para contar con una sociedad equitativa que cuente con acceso a oportunidades reales.

2. ANTECEDENTES:

Parte de esta Iniciativa legislativa fue recogida en el Congreso de la República a través del proyecto de ley "Por la cual se dictan normas relacionadas con el acceso y financiamiento para la construcción de equidad, y se dictan otras disposiciones" bajo el número 440 del año 2022 en la Cámara de Representantes y el 337 de 2022 en el Senado de la República. Es menester recalcar que esta iniciativa legislativa ha tenido ajustes de fondo teniendo en cuenta las peticiones de la sociedad civil e incluso de instituciones no gubernamentales. Lo anterior, teniendo en cuenta un acápite de su capítulo primero al acceso a crédito por parte de micro, pequeñas y medianas empresas así como también los pequeños y medianos productores del agro.

¹ El Espectador: El FMI advierte que el mundo puede estar al borde de una recesión global <https://www.elespectador.com/economia/el-fmi-advierte-que-el-mundo-puede-estar-al-borde-de-una-recesion-global/>

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Este proyecto de ley consta de 10 artículos en la cual el primer artículo hace alusión a que los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizarán esfuerzos conjuntos con el fin de promover el acceso al microfinanciamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como de los pequeños y medianos productores del agro; artículo segundo, modifica el artículo 39 de la Ley 590 de 2000 en el cual establece a grandes rasgos para incentivar las actividades relacionadas del microcrédito, el monto máximo por operación de préstamo es de ciento veinte (120) salarios mínimos mensuales legales; artículo tercero, permite que el Gobierno nacional autorice modalidades de crédito directo al Banco de Comercio Exterior – Bancoldex, y fije condiciones para su desarrollo; artículo cuarto, obliga a Fondo Nacional de Garantías S.A. para promover el acceso al microfinanciamiento de micro, pequeñas y medianas empresas en el mercado de capitales; artículo quinto, desarrolla la financiación formal de bajo monto; artículo sexto, la promoción del crédito agropecuario de micro, pequeños y medianos productores; artículo séptimo, desarrolla las autorizaciones para los intermediarios financieros e instituciones microfinancieras en el marco de la promoción agropecuaria; artículo octavo, promoción al microfinanciamiento del sector informal con el fin de combatir la figura del "gota a gota", "paga diario" o personas informales, que brindan recurso económico para cubrir una necesidad de consumo urgente; capítulo noveno, acceso a la información; y el capítulo 10, vigencia y derogatorias.

A continuación se presentan cada uno de los elementos esbozados anteriormente:

3.1 Acceso al microfinanciamiento por parte de micro, pequeñas y medianas empresas y pequeños y medianos productores del agro

El microcrédito es una modalidad de financiamiento que consiste en otorgar créditos hasta por 120 SMMLV a personas que puedan desarrollar proyectos productivos.² Típicamente se otorgan a microempresarios que carecen de colateral, garantías personales, historial crediticio y experiencia en su actividad económica (Asobancaria, 2018). Según el Decreto 957 de 2019³, las microempresas se caracterizan por tener ingresos por actividades ordinarias anuales inferiores a 23,563 UVTs (895 millones de pesos aprox) en el sector manufactura, 32,988 UVTs (1.250 millones de pesos aprox) en el sector servicios, y 44,769 UVTs (1.700 millones de pesos aprox) en el sector comercio.

El microcrédito constituye un mecanismo de inclusión que favorece la entrada de hogares con recursos limitados a la actividad productiva. En particular, esta modalidad de crédito aporta al crecimiento, fortalecimiento y permanencia en el tiempo de nuevos negocios, así como favorece las condiciones económicas y financieras de los microempresarios (Ministerio de Agricultura, 2017). Por otra parte, la revisión de literatura especializada indica que las microfinanzas han ganado relevancia como un instrumento de desarrollo económico y social, así como un mitigante de la pobreza y la desigualdad (Estrada y Hernández, 2019). Estos beneficios toman mayor relevancia al considerar que en Colombia más del 95% de las empresas constituidas corresponden a microempresas, lo cual

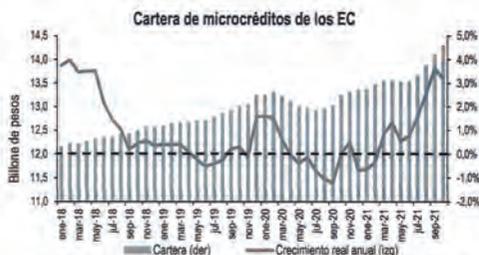
² Artículo 11.2.5.1.2 del Decreto 2555 de 2010.

³ Normatividad disponible en:

https://www.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202555%20DEL%2011%20DE%20NOVIEMBRE%202010.pdf?_ga=2.101.10103324214442006702024476160303305779662929441249011aacc0182ec449a567b2a1087d3455014500061f5a7048232635447085aaf9d3915020047d079aa71731503c7c287a314c8c8e287443ac9ac8711289bc05f9c5d0dc3714616b13ac0451e027a1d1a2b26938008a741717475783c

representa cerca del 98% del universo empresarial (Confecamaras, 2016).

A pesar de sus beneficios, el financiamiento de microempresarios en Colombia aún es limitado. Según Estrada y Hernández (2019), con datos de la encuesta de microestablecimientos del DANE para 2016, de un total de 33.013 encuestados tan solo 20,7% consideraron solicitar créditos formales o informales y de ellos 5,7% fueron rechazados. Al respecto, el Banco de la República y Asomicrofinanzas (2021) sostienen que las principales limitantes a la oferta están asociados al sobre endeudamiento, la falta de información financiera y la actividad económica del asociado. Como se observa en la siguiente gráfica, las tasas de crecimiento real del microcrédito fueron cercanas a cero en el periodo 2018-2020 y aunque, desde el 2021 se evidencia una senda recuperación, aún existe espacio para acelerar y profundizar la canalización de recursos a microactividades productivas.



extender la comisión Mipyme a créditos de hasta 120 SMMLV, equivalentes al monto máximo autorizado en operaciones de microcrédito conforme a lo establecido en el artículo 11.2.5.1.2 del Decreto 2555 de 2010

3.3 Deducción de la comisión MIPYME

En línea con el ajuste propuesto para la comisión MIPYME que hoy en día pueden cobrar las entidades que otorgan microcréditos, se precisa que los pagos que hagan los microempresarios a las entidades financieras y microfinancieras por concepto de esta comisión serán considerados como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional para la microempresa. Esta modificación tiene como objetivo trasladar los beneficios del ajuste a la comisión MIPYME a aquellos sectores productivos que requieren de incentivos para la formalización laboral y para acudir a mecanismos de crédito que les permitan desarrollar su negocio, potenciar la creación de empleo y la prosperidad económica y social que va aparejada con el desarrollo empresarial.

3.4 Crédito directo de BANCOLDEX

La banca de segundo piso ha jugado un papel fundamental en la reactivación económica del país y en la canalización de recursos a diversos segmentos de la población y sectores económicos. En el marco de la emergencia ecológica, social y económica declarada por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia del Covid 19, entidades como el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A., - Bancoldex han realizado importantes aportes a la sostenibilidad de la economía, específicamente para preservar la continuidad de los canales de crédito y mantener el tejido empresarial.

Actualmente, conforme lo previsto en el literal a. del artículo 282 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Bancoldex se encuentra autorizado para realizar operaciones de crédito, siguiendo las condiciones que le autorice la ley y, en general, la regulación aplicable.

Además, con el Decreto Ley 468 de 2020 se autorizó de manera temporal a Bancoldex para implementar líneas crédito directo con tasa compensada para la financiación de proyectos y actividades orientadas a mitigar los efectos del COVID-19, bajo condiciones que garantizaran la sostenibilidad de la entidad, y preservaran la naturaleza y objeto social para el que fue instituido. El artículo 84 de la Ley 2069 de 2020, ley de emprendimiento, extendió el plazo de la autorización temporal hasta el 31 de diciembre de 2021.

Ahora, en el marco de esta iniciativa de ley, en la que entre uno de sus frentes de trabajo se busca promocionar el acceso al crédito por parte de la micro, pequeña y mediana empresa, el objeto social de Bancoldex y sus operaciones de financiamiento pueden apoyar este objetivo mediante el desarrollo de líneas de crédito directo que se desarrollen de manera permanente, bajo ciertas condiciones y modalidades autorizadas por el Gobierno nacional. En particular, en aspectos relacionados con:

- A) La sujeción al objeto social y actividades financieras autorizadas por la ley.
- B) El cumplimiento, en todo momento, de las disposiciones legales y actos administrativos vigentes para realizar este tipo de operaciones en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos otorgados, y de manera general a las disposiciones sobre los sistemas integrales de administración de riesgos.
- C) La facultad de Bancoldex de establecer, a través de los reglamentos de crédito que dicte, los montos máximos de recursos que se destinarán a las respectivas operaciones.

así como las condiciones financieras generales de los créditos que se otorguen.

3.5 Garantías en el mercado de capitales

El financiamiento formal de las micro, pequeñas y medianas empresas ha estado tradicionalmente limitado al sector bancario y a las líneas de rescuento promovidas con recursos gubernamentales y de multilaterales (Patiño, 2008). Considerando este reto, la OIT (2005) ha destacado la necesidad de promover la participación empresarial en los mercados de valores. Esta misma recomendación es abordada por la Misión del Mercado de capitales (2019), la cual resaltó la necesidad de promover la participación de las pequeñas y medianas empresas en canales de financiamiento alternativos al crédito bancario que les brinde condiciones más flexibles.

El Gobierno Nacional ha avanzado en esta dirección en los últimos años. El Decreto 1357 de 2018 reguló la figura de financiación colaborativa, creando un canal a través del cual las pequeñas y medianas empresas pueden emitir títulos de deuda y obtener recursos a tasas favorables para desarrollar un proyecto productivo de inversión. Con el Decreto 1235 de 2020, el monto máximo de cada financiación se incrementó hasta los 58.000 SMMLV.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional ha respaldado desde el 2020 la financiación de pequeñas y medianas empresas a través plataformas colaborativas mediante garantías otorgadas por el Fondo Nacional de Garantías (FNG). Este respaldo, que puede ascender hasta el 90% de la emisión y cuyo cupo ha sido incrementado en más de 12 veces hasta \$25.000 millones, ha probado ser altamente efectivo en fomentar el acceso empresarial a canales de financiación alternativos. Desde enero de 2020, El FNG ha respaldado en más de \$15.618 millones, 58 emisiones de deuda emitida por Pymes y adquirida por más de 3.831 inversionistas. Sin embargo, el programa que viabilizó el mencionado otorgamiento de garantías, finalizó el 31 de diciembre de 2021.

Considerando lo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta lo efectivo que resultan las políticas públicas descritas líneas arriba para promover un mercado equitativo, el presente Proyecto de Ley propone promover la participación de pequeñas y medianas empresas en el mercado de valores apalancándose en las garantías ofrecidas por el FNG. En particular, se busca incrementar su participación en las plataformas de financiación colaborativa, en el mercado público de valores y en la financiación por medio de créditos dirigidos a las MIPYMES.

En conjunto, las medidas acá mencionadas han demostrado ser efectivas para combatir los créditos gota-a-gota que han afectado a miles de colombianos en sus condiciones económicas e incluso en su integridad personal. Así, la implementación de las políticas mencionadas en este capítulo prometen ser una herramienta efectiva para promover la irrigación de crédito formal a la mayoría de empresarios y ciudadanos que así lo requieren para desarrollar sus proyectos productivos y personales.

3.6 Microfinanciación formal de bajo monto

Uno de los flagelos a los que están expuestos los colombianos de más escasos recursos es la necesidad de acudir a esquemas de crédito informal llamados comúnmente como "gota a gota". Los préstamos gota a gota tienen dos características: (i) por un lado, como ha sido retratado en numerosas ocasiones, la cobranza de estos créditos suele ocurrir en esquemas que utilizan la violencia y atentan contra la integridad personal de los deudores para conseguir el pago de las obligaciones; y (ii) por el otro, las tasas de interés cobradas por estos créditos puede llegar al 791%

efectivo anual, más de 15 veces el límite fijado para el crédito formal.³ Algunos elementos que explican la existencia y operación de estos esquemas de crédito informal son: la informalidad laboral, la ausencia de garantías para soportar los créditos solicitados y la falta de educación financiera.

Así, con miras a ofrecer soluciones a dicho problema, el Proyecto de Ley propone combatir el "gota a gota" con 3 estrategias centradas en el crédito de consumo de bajo monto:

- Precisar que el crédito de consumo de bajo monto tendrá un trámite de apertura simplificado y podrá hacer uso de mecanismos de información alternativa con miras a lograr su masificación, promover la eficiencia y permitir que el crédito formal pueda ser irrigado en poblaciones que tradicionalmente han estado excluidas del sistema financiero. En este sentido, el crédito de consumo de bajo monto podrá ser otorgado por diferentes actores, como los establecimientos de crédito, las cooperativas de ahorro y crédito, los fondos de empleados, las asociaciones mutuales, las finlechs especializadas en la originación de crédito y los programas que las gobernaciones departamentales estructuren con intermediarios financieros vigilados por la SFC o la SES.
- Establecer que el FNG implementará una línea de garantías hasta por el 90% de los montos solicitados con miras a facilitar el acceso a estos productos por parte de la población que más lo necesita. De acuerdo con la propuesta contenida en el Proyecto, se espera que la garantía sea mayor para los créditos de más bajos montos –usados generalmente para suplir necesidades urgentes y de corto plazo– y que dicha cobertura sea reducida conforme aumenten los montos del crédito desembolsado.
- Comprometer al Gobierno Nacional a subsidiar la comisión que remunera el otorgamiento de la garantía otorgada por el FNG, lo cual estará sujeto a la disponibilidad presupuestal que se destine para el efecto.

3.7 Promoción del crédito agropecuario a micro, pequeños y medianos productores

El financiamiento del sector agropecuario y rural constituye un elemento esencial para su desarrollo y reactivación, lo cual motivó la expedición de la Ley 16 de 1990, la cual creó el crédito de fomento al sector agropecuario con el objetivo de mantener una provisión adecuada de recursos destinados a su financiación con recursos originados en la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario, TDA, en FINAGRO, a través del rescuento en dicho fondo, o a través de la denominada cartera sustitutiva de inversión obligatoria, mecanismo alternativo creado por la Junta Directiva del Banco de la República, y lo enmarca dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (SNCA).

En el Artículo 1° de la Ley 16 de 1990 se define que el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario fue constituido para proveer y mantener un adecuado financiamiento de las actividades del sector agropecuario, de conformidad con las políticas sectoriales, y se establece en el artículo 2° que el Crédito de Fomento se destinará primordialmente para impulsar la producción en sus distintas fases, capitalizar el sector agropecuario, incrementar el empleo, estimular la transferencia tecnológica, contribuir a la seguridad alimentaria de la población urbana y rural, promover la distribución del ingreso, fortalecer el sector externo de la economía y mejorar las condiciones sociales y económicas del sector rural del país.

En el mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 (Pacto por Colombia, pacto por la

equidad), se refiere al crédito dirigido al sector agropecuario dentro de la línea "Campo con Progreso una Alianza para Dinamizar el Desarrollo y la Productividad de la Colombia Rural", en la cual se propone dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural con enfoque territorial, destacando la necesidad de tener políticas diferenciadas a partir de las categorías de ruralidad y se define, como objetivo general, "promover la transformación productiva agropecuaria, por medio del ordenamiento de la producción, el desarrollo de clústeres y cadenas de valor agroindustriales, que integren la producción industrial con la de pequeños y medianos productores" (DNP, 2019, P. 239). Más específicamente, se definen los siguientes compromisos: (i) promover la inclusión financiera de los micro, pequeños productores y aquellos de la Agricultura campesina, familiar y comunitaria; (ii) enfocar los instrumentos de financiamiento hacia actividades productivas sostenibles; y (iii) promover la integración horizontal y vertical de los diferentes actores de las cadenas de valor agropecuarias, a través de instrumentos financieros.

No obstante, debe destacarse que la evidencia indica que en Colombia el mercado del crédito no es capaz de asignar todos los recursos disponibles de modo que la oferta no abastece en su totalidad la demanda de créditos (Bator, 1958). Entre las múltiples razones que explican la situación descrita, la literatura indica que: (i) el sector agropecuario se percibe como un sector de riesgo comparado con otros sectores de la economía y esta percepción se incrementa sobre los eslabones primarios de la cadena agropecuaria (CAF, 2018; CEPAL, FAO & IICA, 2021); (ii) la información que tienen los bancos acerca de los productos agropecuarios es imperfecta (Reyes et al., 2020); y (iii) existen altos costos asociados al desplazamiento que afectan la originación de los créditos.

Por lo expuesto, y considerando que el crédito agropecuario se financia con la inversión obligatoria en Títulos de Desarrollo Agropecuario, TDAs que deben suscribir los intermediarios financieros privados en Finagro, y que tal obligación puede sustituirse por la colocación directa del crédito por parte de los intermediarios financieros a través de la denominada cartera sustitutiva de inversión obligatoria reglamentada por la Junta Directiva del Banco de la República como un mecanismo alternativo para cumplir los requerimientos de inversión, es necesario crear mecanismos que faciliten la sustitución de la inversión por colocaciones en pequeños y medianos productores, con muy baja colocación por los intermediarios financieros a este segmento de productores, como se evidencia en el comportamiento de la cartera sustitutiva a lo largo de los años.

En efecto, al 31 de diciembre del 2021, las colocaciones del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario ascendieron a \$27.35 billones, de los cuales \$21.79 billones correspondieron a cartera sustitutiva de inversión obligatoria, de la cual el 88.8% se colocó en grandes productores, \$19.35 billones, el 9.68% en medianos, \$2.10 billones, y sólo el 1.52% en pequeños productores, esto es \$0.33 billones.

Al cierre de 2021 las colocaciones con cartera de rescuento llegaron a \$5.56 billones, de la siguiente manera: Pequeños productores \$3.32 billones con participación de 59.66%, y de los cuales el 77.21% fue colocado por el Banco Agrario de Colombia; Medianos con \$1.53 billones y participación de 27.64%, y Grandes \$0.70 billones y participación de 12.70%.

Dada la alta concentración de la cartera sustituta en grandes productores, la baja colocación en medianos productores y la prácticamente ausencia de colocación en pequeños productores, y que a la fecha sólo el Banco Agrario financia a los pequeños productores, se busca crear canales de colocación en pequeños y medianos productores atractivos para los intermediarios financieros privados, y que garanticen que dichos recursos puedan llegar a financiar a este tipo de productores, como beneficiarios finales de los créditos, a través de mecanismos de compra de cartera, de financiación a entidades especializadas o a empresas encadenadoras o integradoras de pequeños y medianos productores, y de inversión en la Bolsa Mercantil de Colombia, en los términos recogidos

³ Freddy Castro – Director de Banca de las Oportunidades. ¿A qué tasa de interés le presta el 'gota a gota'? Portafolio. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/a-que-tasa-de-interes-le-presta-el-gota-a-gota-538725>

en la propuesta presentada en el Proyecto de Ley.

De otra parte, se aborda el uso de garantías como elemento adicional para incentivar la financiación a pequeños y medianos productores del agro.

Entre enero y octubre de 2021, el valor de las garantías expedidas por el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) ascendió a \$2,41 billones, distribuido en 253 mil operaciones, lo que ha permitido apalancar colocaciones por un valor de \$3,13 billones. Con respecto al mismo periodo de 2020, se observa un crecimiento de 11,6% del crédito movilizado al sector agropecuario.

El FAG es un instrumento de política pública cuyo objetivo es promover la inclusión financiera en el sector agropecuario, especialmente para los productores más pequeños del sector, con limitaciones de acceso al uso de servicios financieros. De ahí que el 97,1% de las garantías expedidas al cierre de octubre del 2021, y el 84,9% de su valor, han cubierto créditos de productores pequeños. Al cierre de octubre del 2021, el FAG expidió 246 mil garantías que permitieron la movilización de créditos por \$2,5 billones para pequeños productores. En lo referente a productores medianos y grandes, el FAG ha expedido el 2,8% y el 0,7% de las garantías, y el 13,3% y 1,7% de su valor respectivamente.

Debe destacarse que, en el caso de los créditos agropecuarios, el crédito informal es predominante entre los pequeños productores. Para el año 2013 solo el 4 % de los pequeños productores accudieron a financiamiento formal, lo cual puede ser explicado por la ausencia de reportes de productividad de este segmento y su baja rentabilidad, los bajos montos de los créditos y los elevados costos de operación por la distancia entre las oficinas y los productores, el bajo conocimiento de las entidades financieras sobre la actividad agrícola, las intervenciones inadecuadas de política, la falta de garantías y la regulación de la tasa de interés (Cano, Cuadros, & Estrada, 2017). Por su parte, Leibovich (2013) estimó que tan sólo el 16 % de los 2,7 millones de pequeños productores agropecuarios tienen acceso a crédito formal, medido a través de crédito en condiciones Finagro.

Un estudio del Departamento Nacional de Planeación (2017) muestra que, si bien el indicador de profundización financiera del crédito en el sector agropecuario ha tenido un buen comportamiento en los últimos 9 años, su crecimiento ha sido jalonado principalmente por los grandes productores y aquellos que originan sus créditos en las ciudades y aglomeraciones.

La necesidad de innovar se hace más notoria en el caso de los pequeños productores ubicados en los territorios rurales. En la Misión para la Transformación del Campo (MTC) se muestra la alta dependencia del crédito del pequeño productor por el FAG, instrumento que es altamente demandado por el Banco Agrario de Colombia (BAC), al igual que el redescuento de Finagro (Departamento Nacional de Planeación, 2015). La MTC concluye que la colocación de crédito hacia pequeños productores depende casi exclusivamente del BAC, lo que implica que este no tiene incentivos para desarrollar productos innovadores y a su vez los productores no obtienen una oferta de servicios financieros acorde a sus necesidades que podrían ser prestados por otros intermediarios financieros. La consecuencia de esta dependencia impacta directamente en la sostenibilidad del FAG, que constantemente se ve amenazada por el aumento de la mora y los siniestros (Banco Mundial, 2020). Vale la pena señalar que, de la cartera concentrada en el BAC, el 93 % corresponde a pequeños productores.

Por lo expuesto, y dada la gran demanda de financiación de pequeños y medianos productores no atendidas, un mecanismo para estimular la colocación de crédito en este tipo de productores por instituciones financieras privadas lo constituye la disponibilidad de sistemas de garantías alternativos

alrededor del 20% y puede tener métodos de cobranza peligrosos. El grupo de personas que acude a este tipo de créditos se encuentran principalmente entre 36 y 45 años, de estrato 1, separados o en unión libre y que no cuentan con una tarjeta de crédito¹⁸. Sin embargo, este escenario ha presentado una evolución en la cual se puede observar que la figura de gota o paga diario trasciende a todas las clases sociales e incluso a las esferas de poder. Por otro lado, un informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), publicado en 2020, arroja que existen por lo menos 180 estructuras criminales que se estarían moviendo en el microtráfico, los préstamos 'gota a gota' y las extorsiones.

La diferencia entre los microcréditos que establece esta iniciativa legislativa y la práctica ilegal, radica en la desproporcionada diferenciación de los niveles de interés, sin dejar de lado que es una práctica desarrollada fuera del ordenamiento jurídico colombiano que en ocasiones recurren al uso desproporcionado de la fuerza para cobrar lo pactado. Según la Corporación para la paz y el Desarrollo Social (Corpades), la pandemia generado por el COVID-19, elevó el número de préstamos ilegales teniendo en cuenta la difícil situación económica en la que se encontraban los Colombianos.

En este sentido, con la presente iniciativa legislativa se busca mitigar y combatir la financiación informal, permitiendo a las mipymes, a micro, pequeños y medianos productores del agro generar oportunidades de Desarrollo mediante el otorgamiento de créditos formales.

3.9.1 ACCESO A LA INFORMACIÓN

Todos los sectores de la economía están permeados por la tecnología y el uso de información para el desarrollo de sus operaciones y la elección de estrategias financieras y comerciales. Es por ello que las autoridades alrededor del mundo han fijado su atención en este fenómeno y en los retos que esa situación plantea. Por un lado, han surgido preocupaciones sobre los nuevos riesgos que implica el uso intensivo de tecnología en todas las aristas empresariales y, por el otro, surgen retos relativos a la protección de datos de los consumidores, especialmente en lo que tiene que ver con privacidad, veracidad y seguridad de la información utilizada.

El sistema financiero no ha sido ajeno a dicha tendencia. De hecho, las tendencias internacionales y las mejores prácticas a nivel global muestran a las autoridades financieras como pioneras en la creación de esquemas regulatorios y de supervisión que promuevan la competencia, la libertad de elección de los consumidores y la eficiencia en las relaciones comerciales y financieras que se llevan a cabo día a día. Para ello, unas de las estrategias adoptadas por las autoridades ha sido denominada open banking, open finance u open data, según las cuales se fijan estándares que permitan a las diferentes empresas y actores de la sociedad compartir la información de sus consumidores—con la autorización previa y expresa de aquellos—, con el fin de conseguir que los datos fluyan de forma más libre dentro de un perímetro regulatorio que garantice la seguridad de la información y que genere mejoras de precio, calidad de servicio e innovación en la prestación de servicios financieros.

Vale la pena resaltar que, en desarrollo de esquemas de open finance, los beneficios proyectados no son sólo para los consumidores financieros. De hecho, McKinsey (2021) estima que el Producto Interno Bruto de los países que adoptan esquemas claros de arquitectura financiera abierta puede aumentar entre un 1% y un 5% para el 2030, lo cual claramente tendrá impactos positivos en la consecución de objetivos de política pública fundamentales como la construcción de una sociedad más equitativa.

¹⁸Datacredito Experian. Indicadores de crédito en Colombia. Recuperado de: <https://www.datacreditoempresas.com/blog-datacredito-empresas/indicadores-de-credito-en-colombia/>

al FAG, como puede ser un sistema especial a través del Fondo Nacional de Garantías para créditos agropecuarios y que el Gobierno Nacional pueda destinar recursos para subsidiar el costo de la garantía.

3.8 MICROFINANCIAMIENTO DEL SECTOR INFORMAL

Acorde con las cifras del DANE para el último trimestre móvil de 2021, el 44,9% de la fuerza laboral colombiana, equivalente a 4,89 millones de trabajadores, se encuentra en la informalidad. De este total, el 72,5% reportó ser trabajador independiente y el 71% laborar en espacios como viviendas, casetas, vehículos, puerta a puerta o en un sitio descubierto en la calle. Acorde con el Banco de la República (2021), los microempresarios independientes obtienen alrededor del 15,5% de su financiación de modalidades informales como el "gota a gota"; las cuales conllevan costos elevados que pueden agotar el capital social de sus negocios. (Ledgerwood, 2013).

Ante esta situación, el proyecto de ley propone impulsar el financiamiento formal y combatir la figura del "gota a gota" apalancándose en las garantías que ofrece el FNG. En particular, esta entidad podrá respaldar hasta en un 90% los microcréditos que se otorguen a personas naturales que desarrollen actividades productivas de manera informal, a través de diferentes actores como los establecimientos de crédito, las cooperativas de ahorro y crédito, las asociaciones mutuales, las Fintech especializadas en el otorgamiento de crédito y los programas que las gobernaciones departamentales estructuren con intermediarios financieros vigilados por la SFC o la SES. Adicionalmente, se propone que el Gobierno nacional subsidie hasta el 100% de la comisión que remunera el otorgamiento de la garantía, devolviendo dicho costo a los microempresarios informales que transitan hacia la formalidad.



Fuente: Elaboración Ministerio de Hacienda con datos del DANE y Banco de la República

3.9 FIGURA DE GOTA A GOTA O PAGA DIARIO

En Colombia persisten escenarios complejos en términos de acceso a productos crediticios y se agudiza cuando la población se encuentra en las centrales de riesgo. Teniendo en cuenta la situación de insolvencia o de consumo urgente de algunos Colombianos, recurren a préstamos ilegales llamados Gota a Gota o paga diario. Según, la segunda toma de la Encuesta de Demanda de Inclusión Financiera, realizada por Banca de las Oportunidades y la Superintendencia Financiera, en 2017, el 4% de los adultos colombianos buscó financiación del agiotista y el 82% de estos créditos se destinó a financiar consumo.

Según datacredito, a un crédito informal accede 1 de cada 4 colombianos, con tasas de interés que están

La orientación del esquema regulatorio planteado no genera per se una intervención al nivel del núcleo esencial del derecho fundamental de habeas data (por lo que no se requiere de ley estatutaria), pues desde la óptica del titular este sigue teniendo la misma libertad para controlar el uso de su información personal y para exigir el cumplimiento de los demás principios y responsabilidades que recaen sobre las fuentes, los operadores y los usuarios de la información. En otras palabras, las entidades que quedan cobijadas bajo el nuevo marco regulatorio financiero, tendrán la calidad de fuentes, operadores o usuarios bajo la Ley 1266 de 2008, o de responsables o encargados bajo la Ley 1581 de 2012, y tendrán que asumir las obligaciones que de dichos regímenes legales estatutarios se derivan para ellos. Por ello, se propone incluir un artículo donde se establezca expresamente que quienes traten información deberán permitir el acceso a ésta siempre que con la misma se promueva la competencia, la inclusión y la eficiencia en la prestación de servicios financieros. Así mismo se faculta al Gobierno Nacional para definir las condiciones, forma, etapas y requisitos relativos a la transferencia de datos que se haga entre actores vigilados por la SFC o no vigilados; todo ello con el fin de lograr que dicho intercambio de información se haga de forma segura, interoperable y eficiente.

4. IMPACTO FISCAL

Para concebir la presente iniciativa se tuvo en cuenta los elementos que normalmente generan las objeciones presidenciales en relación a ordenar gasto público. La facultad del Congreso de la República para autorizar gastos está más que sustentada y se describe con claridad el articulado pertinente sobre los principios en materia de distribución de competencias¹⁹ y el principio de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 288); principio de legalidad en el gasto público (artículo 345) y, en general, su "conformidad con los requisitos del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Leyes 38/89, 179/94 y 225/95, compiladas por el Decreto Presidencial 111 de 1996); su identidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022²⁰ en cuanto a inversiones que contribuyan al logro de mayor competitividad, productividad e impacto social de las regiones".

Así lo señala el artículo 346 de la Carta, desarrollado por el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996, por tanto, así, se han estructurado en esta iniciativa los artículos que autorizan la destinación de presupuesto.

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

¹⁹ Esto significa que, 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.

²⁰ 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, tal como lo estipula el artículo 346 de la Carta. [...]

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).¹³

Esto significa que, 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.¹⁴

De manera que podemos concluir, que, de conformidad con el texto constitucional y los planteamientos de la Corte Constitucional, este proyecto de ley que decreta gasto público, se ajusta al ordenamiento constitucional, por cuanto se limita a habilitar al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto. Desde este argumento, debe analizarse y aprobarse la inversión señalada en los artículos 1º, 3º, 5º, 6º y 8º del proyecto de ley ya que se ajustan a los criterios anteriormente expuestos.

4.1 COMPETENCIAS ORGÁNICAS ENTRE LA NACIÓN Y LOS ENTES TERRITORIALES.

En relación con los artículos que establecen las autorizaciones pertinentes sobre recursos, no se evidencia ninguna incompatibilidad en relación a la distribución de competencias y recursos entre la Nación y los entes territoriales. En efecto, la Ley 715 de 2001, ley orgánica que distribuye las competencias entre la Nación y las entidades territoriales de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política, asigna los recursos de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y señala los servicios que corresponde cumplir a los municipios, a los departamentos y a la Nación. Las disposiciones de esta ley, son el referente normativo que ha de tenerse en cuenta para verificar que los compromisos futuros sobre ejecución de proyectos de inversión en el embalse del Guájaró, como la señalada en los artículos aludidos resultan conforme a la Constitución.

4.2 IMPACTO FISCAL: ARTÍCULO 7º DE LA LEY 819 DE 2003.

El mencionado artículo 7º 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

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-859 de 2001, C- 766 de 2010

¹⁴ Ibidem.

públicas, de manera que se debe establecer el costo y la fuente presupuestal que respaldará la iniciativa. Sin embargo, como están concebido los artículos 2,3 y 4, y la fórmula del párrafo 2º del artículo 5º, el proyecto no está generando ningún impacto fiscal en el inmediato plazo porque las autorizaciones otorgadas al Gobierno nacional en virtud de la futura ley, se incorporarán en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto. En segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal. Además, el proyecto se limita a autorizar al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto.

De los Honorables Congresistas,


MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República


JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS
Senador de la República

Bibliografía:

Arias Velazaga, F., & Guzmán Ribera, J. J. (2022). PRÉSTAMOS "GOTA A GOTA" CON 20% DE INTERÉS AL DÍA ESTÁN BAJO EL CONTROL DE COLOMBIANOS USUREROS.

Datacredit Experian. Indicadores de crédito en Colombia. Recuperado de: <https://www.datacreditempresas.com.co/blog-datacredit-empresas/indicadores-de-credito-en-colombia/>

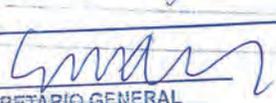
Financial Stability Implications from Fintech. Financial Stability Board. 2017. Disponible en: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/R270617.pdf>

Global Panorama on Postal Financial Inclusion 2016. Universal Postal Union.

OCDE. National corporate governance related initiatives during the Covid-19 crisis: A survey of 37 jurisdictions. 28 de mayo de 2020. Disponible en: <http://www.oecd.org/corporate/National-corporate-governance-related-initiatives-during-the-covid-19-crisis.pdf>

OECD. 2012. Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022) Proyecto de ley "Por la cual se dictan normas relacionadas con el acceso y financiamiento para la construcción de equidad, y se dictan otras disposiciones" Recuperado de: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2021-2022/articulo/337-por-la-cual-se-dictan-normas-relacionadas-con-el-acceso-y-financiamiento-para-la-construccion-de-equidad-y-se-dictan-otras-disposiciones-mensales-de-urgencia>

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 130 y ss. Ley 3ª de 1.992).
El día 12 del mes Sept del año 2022
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº 126 Acto Legislativo Nº _____ con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H. Dgo. Gómez Amín y Juan Carlos
Garcés Rojas

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES

Bogotá D.C., 12 de Septiembre de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.176/22 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMOCIONA EL MICROFINANCIAMIENTO PARA LAS MIPYMES, LA CREACIÓN DE OPORTUNIDADES PARA EL AGRO, CON EL FIN DE COMBATIR LOS PRÉSTAMOS INFORMALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores MAURICIO GÓMEZ AMÍN y JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Leyes competencia de la Comisión TERCERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 12 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión TERCERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

CONTENIDO

Gaceta número 1084 - miércoles 14 de septiembre de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 175 de 2022 Senado, por la cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales y se dictan disposiciones para el cuidado integral de los animales domésticos en riesgo o en especial situación de vulnerabilidad.....	1
Proyecto de ley número 176 de 2022 Senado, por medio de la cual se promociona el microfinanciamiento para las Mipymes, la creación de oportunidades para el agro, con el fin de combatir los préstamos informales y se dictan otras disposiciones.....	12