



# 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° 1172

Bogotá, D. C., lunes, 3 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 18 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 203 DE 2022 SENADO

*por la cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones -vivienda rural-.*

#### Proyecto de Ley N° 203 de 2022

«Por la cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones -Vivienda Rural-»

El Congreso de Colombia

Decreta:

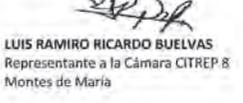
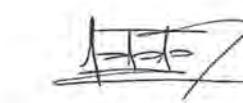
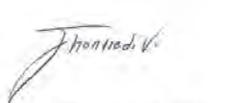
**ARTÍCULO 1.** Objeto. La presente Ley tiene como objeto promover la consolidación del hábitat, la edificación, el mejoramiento de las condiciones habitacionales en las zonas rurales, mediante la creación de instrumentos y la fijación de criterios que tengan en cuenta las particularidades de los territorios.

**ARTÍCULO 2.** Definiciones. Para efecto de la presente ley se entenderán los siguientes conceptos:

1. **Vivienda rural dispersa:** Se entiende como una única unidad de vivienda rural aislada de algún centro poblado y/o cabecera municipal y con posibilidad de auto-prestación de servicios públicos.
2. **Vivienda rural nucleada:** Se entiende como la vivienda ubicada en aglomeraciones de más de 4 unidades de vivienda en zonas rurales aisladas de las cabeceras municipales.

**ARTÍCULO 3.** La formulación y ejecución de la política de vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP), se hará en aplicación de los siguientes principios rectores:

1. **Enfoque territorial:** la construcción y el mejoramiento de la vivienda de interés social y prioritario rural deberá tener en cuenta las particularidades climáticas, las prácticas culturales, la composición familiar, los materiales predominantes en los territorios, la transmisión y preservación de los saberes locales de construcción, y las condiciones particulares territoriales para la provisión de servicios públicos.
2. **Participación:** los habitantes de las zonas donde se implementarán las medidas de construcción y mejoramiento de la vivienda rural participarán en los procesos de diseño, ejecución y seguimiento. Las autoridades encargadas de la ejecución de las medidas de la presente ley promoverán el uso de la mano de obra local y la autoconstrucción.
3. **Desarrollo progresivo:** posibilidad de desarrollar sistemas de construcción progresiva de acuerdo a las necesidades de los habitantes y posibilidades económicas de los hogares y sus comunidades.
4. **Eficiencia y sostenibilidad en la ejecución:** la construcción y el mejoramiento de la vivienda de interés social y prioritario rural deberá propender por garantizar los menores costos de extracción, procesamiento y transporte de materiales, y en el proceso de construcción.

<p>5. <b>Excepcionalidad del reasentamiento:</b> las intervenciones se harán de manera preferente en los lugares de habitación de las personas beneficiarias de la vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP). El reasentamiento será de carácter excepcional y procederá únicamente si los beneficiarios lo desean o si el suelo no es apto para la construcción.</p> <p>6. <b>Promoción de la vivienda rural como unidad de producción:</b> en los casos en que la vivienda sea necesaria para garantizar la subsistencia económica de los habitantes deberá promoverse el ambiente doméstico como una unidad de producción.</p> <p>7. <b>Igualdad:</b> Las entidades involucradas deberán promover la participación en la adopción de decisiones relacionadas con la política de Estado para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y al hábitat, promoverán la igualdad material en el acceso a los beneficios de la vivienda, subsidios y el acceso al crédito.</p> <p>8. <b>Enfoque diferencial:</b> se deberá procurar la implementación de medidas de protección contra las prácticas discriminatorias, el enfoque diferencial y la definición de criterios objetivos de focalización del gasto público en las familias con mayores necesidades.</p> <p><b>ARTÍCULO 4.</b> Teniendo en cuenta los principios rectores expuestos en Artículo 3 de la presente ley, el Gobierno Nacional reglamentará mediante una norma técnica especial de construcción y mejoramiento de vivienda social y prioritaria rural, los criterios de sismo-resistencia, abastecimiento de agua, electrificación rural y saneamiento básico. Para ello contará con un plazo de hasta seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> El área mínima para una vivienda de interés social rural deberá ser superior al área mínima exigida para una vivienda de interés social urbana.</p> <p><b>ARTÍCULO 5.</b> La entidad del Gobierno Nacional encargada de la formulación de la política de vivienda de interés social y prioritario rural, formulará y ejecutará el Plan Nacional de construcción y mejoramiento de vivienda social rural.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, y sin perjuicio del ejercicio de la facultad reglamentaria en cualquier tiempo, el Gobierno Nacional reglamentará lo relacionado con el valor del subsidio familiar de vivienda, la distribución de recursos, el otorgamiento del subsidio, la focalización poblacional y territorial, los mecanismos de postulación, la participación de entidades territoriales y lo demás que se requiera para la correcta ejecución de la política de vivienda de interés social y prioritario rural.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> La reglamentación a cargo del Gobierno Nacional, tendrá un aparte especial que regule el proceso de asignación del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural a través de las Cajas de Compensación Familiar.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> Para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo el Gobierno</p>	<p>Nacional tendrá en cuenta los siguientes criterios de priorización:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zonas del país con los niveles más altos de pobreza multidimensional.</li> <li>2. Zonas del país más afectadas por el conflicto.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 6.</b> El Gobierno Nacional gestionará nuevas fuentes de recursos para la construcción y mejoramiento de vivienda rural y/o redistribuirá el presupuesto apropiado para vivienda social y prioritaria entre las zonas del país que presenten mayor déficit.</p> <p><b>ARTÍCULO 7.</b> El Gobierno Nacional, podrá aumentar hasta el 13% del monto de los subsidios de vivienda nueva, construcción en sitio propio, reforzamiento estructural y mejoramiento de vivienda social y prioritaria rural, únicamente en el caso que se requiera aumentar el rubro de transporte de materiales a zonas rurales dispersas, teniendo en cuenta la distancia y las condiciones de las vías de acceso.</p> <p><b>ARTÍCULO 8.</b> Las soluciones de vivienda de interés social y prioritario rural ubicadas en zona rural dispersa que obtengan financiación a través del subsidio familiar de vivienda, estarán exentas del deber de solicitar licencia de construcción, cumpliendo los criterios que, para efectos de la asignación del subsidio, defina el Gobierno Nacional.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> El gobierno nacional tendrá un plazo de 6 meses después de la expedición de esta ley para reglamentar la materia.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> Para el caso de las viviendas que se encuentren en zonas de riesgo mitigable, estas solo se podrán intervenir o desarrollar con posterioridad a las obras de mitigación, teniendo en cuenta lo establecido en las normas que regulen la materia por parte de la autoridad municipal. No se podrán construir o mejorar viviendas rurales ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable.</p> <p><b>ARTÍCULO 9.</b> Créese el Catálogo Nacional de Vivienda Rural que funcionará como base de registro y repositorio de intervenciones de vivienda en zonas rurales; este será publicado en datos abiertos, retroalimentado y actualizado por parte de universidades, organizaciones, comunidades étnicas y actores locales o empresas con trabajos en campo. El Catálogo de Vivienda Rural estará a cargo de la entidad ejecutora del programa de vivienda rural.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> La entidad ejecutora del programa de vivienda rural contará con un plazo no mayor a un (1) año, contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, para aplicar lo dispuesto en este artículo.</p> <p><b>ARTÍCULO 10.</b> El reconocimiento de existencia de edificaciones de vivienda social rural es la actuación por medio de la cual el curador o la autoridad municipal o distrital competente, declara la existencia de los desarrollos arquitectónicos destinados a vivienda en suelo rural que se ejecutaron sin obtener la respectiva licencia. Para ello, será aplicable la norma técnica de la que habla el artículo 4 de esta Ley.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> El reconocimiento de edificaciones de vivienda social rural no se podrá realizar cuando estas se encuentren ubicadas en: (i) baldíos de la nación no adjudicables; (ii)</p>
<p>Parques Nacionales Naturales; (iii) predios con solicitudes pendientes o en proceso de restitución conforme a la Ley 1448 de 2011; (iv) predios en proceso de extinción de dominio; ó (v) predios en zonas de alto riesgo no mitigable.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> El reconocimiento de edificaciones de vivienda de interés social rural también procederá cuando el suelo haya sido adjudicado y sustraído de zonas de reserva forestal o haya culminado el proceso de restitución de tierras.</p> <p><b>ARTÍCULO 11.</b> Los actos jurídicos y la inscripción de los actos jurídicos de reconocimiento de edificaciones, que recaigan sobre predios rurales que cuenten con una unidad de vivienda de interés social rural, se liquidarán como actos sin cuantía cuando el beneficiario sea persona natural y la unidad de vivienda sea susceptible de mejoramiento y/o reforzamiento estructural.</p> <p><b>ARTÍCULO 12.</b> Los recursos recaudados con objeto del Artículo 512-22 del Estatuto Tributario serán destinados al mejoramiento y construcción de vivienda social y prioritaria rural.</p> <p><b>ARTÍCULO 13.</b> Dentro de las acciones de formulación de la política de vivienda de interés social y prioritario rural, podrán incluirse mecanismos de promoción del crédito hipotecario y de leasing habitacional.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> En aplicación de lo dispuesto en este artículo, podrán financiarse con cargo al presupuesto de inversión de la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural, el costo de las primas y demás gastos asociados a la expedición de garantías por parte del Fondo Nacional de Garantías encaminadas a respaldar el acceso a créditos hipotecarios y operaciones de leasing habitacional para la adquisición de unidades de vivienda rural, en los términos que establezca el Gobierno Nacional.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> El porcentaje de recursos proveniente de las inversiones forzosas de FINAGRO, destinado para la financiación de vivienda de interés social y prioritario rural de que trata el artículo 32 de la Ley 546 de 1999 podrá utilizarse para la financiación de todas las actividades relacionadas con la promoción, desarrollo y adquisición de soluciones de vivienda rural.</p> <p>El Gobierno Nacional reglamentará los incentivos necesarios para la efectiva utilización de este porcentaje, dentro de los cuales podrán incluirse la utilización de tasas compensadas para desarrolladores de VIS y VIP rural y la cobertura a la tasa de interés de que trata el parágrafo 3 del artículo 26 de la Ley 1469 de 2011</p> <p><b>ARTÍCULO 14.</b> Las cajas de compensación familiar podrán destinar recursos para la compra y/o construcción de vivienda rural en otros lugares por fuera de su jurisdicción, únicamente cuando se verifique que el hogar potencial beneficiario no cuenta con otra vivienda.</p>	<p><b>ARTÍCULO 15.</b> Las medidas de la presente Ley no aplicarán en ningún caso para viviendas en suelo de expansión urbana, suelo suburbano, ni parcelaciones campestres, ni edificaciones que no sean utilizadas como vivienda permanente.</p> <p><b>ARTÍCULO 16.</b> Para la implementación de las medidas de la presente Ley en territorios de pueblos étnicos, el Gobierno Nacional reglamentará la materia teniendo en cuenta los criterios desarrollados en los artículos anteriores y garantizando el derecho fundamental a la consulta Previa, Libre e Informada.</p> <p><b>ARTÍCULO 17.</b> Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el parágrafo 1 del artículo 29 de la Ley 546 de 1999, modificado por el parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 1114 de 2006 y todas las normas que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">   <b>DAVID LUNA SÁNCHEZ</b>              Senador de la República         </div> <div style="text-align: center;">   <b>HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA</b>              Senador de la República         </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN</b>              Senadora de la República.              Pacto Histórico         </div> <div style="text-align: center;">   <b>LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS</b>              Representante a la Cámara CITREP 8              Montes de María         </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>JAMES H. MOSQUERA TORRES</b>              Representante a la Cámara              Circunscripción 6 Transitoria Especial de              Paz Chocó - Antioquia              Jorge Rodríguez Torres         </div> <div style="text-align: center;">   <b>JHON FREDI VALENCIA CAICEDO</b>              Representante a la Cámara              CITREP No. 11 Putumayo         </div> </div>

*Catherine Juvinao C.*  
**CATHERINE JUVINAO CLAVUO**  
 Representante a la Cámara por Bogotá

*Angélica Lozano Correa*  
**Angélica Lozano Correa**  
 Senadora de la República  
 Partido Alianza Verde

*KAREN López*  
**KAREN JULIANA LOPEZ SALAZAR**  
 Representante a la Cámara  
 CITREP No.16 Urabá

*Leona-Palencia*  
**LEONOR MARÍA PALENCIA VEGA**  
 Representante a la Cámara  
 CITREP N° 14 Córdoba

*Diogenes C. Pizarro*  
**JUAN CARLOS VARGAS**  
 Representante a la Cámara  
 CITREP N° 13. Buñuelos

*John Jairo González Agudelo*  
**JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO**  
 Representante a la Cámara  
 CITREP No.3 Norte, Nordeste y Bajo Cauca

*Pedro Baracat*  
**Pedro Baracat**

*Óscar Andrés Castillo*  
**Óscar Andrés Castillo**  
 Pacifico Huila  
 Valle del Cauca - Cauca

*Carla Neumann*  
**Carla Neumann**  
 CITREP ARAUCA

**Exposición de motivos al Proyecto de Ley**

Proyecto de Ley N.º \_\_\_\_\_ de 2022.

«Por la cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones - Vivienda Rural-»

**Antecedentes**

El presente Proyecto de Ley fue radicado previamente el día 30 de julio de 2019 por parte de la ex Representante a la Cámara Juanita Goebertus Estrada, en conjunto con otros congresistas y el pasado gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. El Proyecto por su materia fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, asignándosele el número 079 de 2019C y presentándose ponencia para primer debate, la cual fue publicada en la Gaceta No. 814 de 2019.

El Proyecto de Ley no fue aprobado y en esta oportunidad y por invitación de su autora principal, la ex representante Goebertus, y teniendo en cuenta la importancia de esta iniciativa, por su íntima relación con el derecho a una vivienda digna y por referirse a uno de los puntos del Acuerdo de Paz, hemos decidido insistir en el trámite de esta iniciativa, radicándola nuevamente para su trámite en el Congreso de la República.

**Introducción**

A pesar de los significativos avances de los últimos años, Colombia continúa siendo el segundo país más desigual de América Latina. Tal situación va más allá de la desigualdad entre individuos al materializarse en desigualdad regional, y aún más, en la relación urbano - rural. Por ejemplo, para 2018 la pobreza multidimensional en cabeceras municipales fue de 13,8%, mientras que en centros poblados y zonas rurales dispersas se ubicó en 39,9%. Vale la pena tener en cuenta que las malas condiciones de vivienda contribuyen en un 13,2% en la incidencia (ajustada) de la pobreza multidimensional. Es preocupante que para el 58,6% de los hogares rurales, no se garantizan los estándares mínimos de calidad de la vivienda, mientras que en el ámbito urbano no se garantiza en el 9,6% de los hogares.

En virtud de lo anterior, este documento expone el proyecto de ley «Por la cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) en el territorio nacional», con la cual, se busca mejorar las condiciones de habitabilidad, la construcción y el mejoramiento de la vivienda social en zonas rurales dispersas y nucleadas. En este sentido, pretende ser un instrumento que posibilite la reducción de brechas entre las zonas urbanas y rurales, teniendo en cuenta las diferencias en términos de pobreza, educación y acceso a bienes y servicios, que existen entre ambos contextos.

**Constitucionalidad del proyecto**

La fórmula del Estado Social de Derecho que rige a Colombia implica un tránsito desde la noción liberal de Estado de Derecho, entendido como la sujeción al imperio de la ley y la separación de poderes, a una visión con contenidos sustantivos más robustos asociados a la prevalencia de principios –dentro de los cuales están los derechos– como los criterios para orientar toda la labor del Estado (T-406 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón).

Adicionalmente, el tránsito entre la noción liberal y la noción social implicó el robustecimiento del catálogo de derechos contenido en la Constitución, pues los derechos de la tradición liberal (los derechos civiles y políticos), se complementaron con el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

En ese marco, la Constitución de 1991 reconoció el derecho a la vivienda digna y la correlativa obligación del Estado de “[promover] planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos planes de vivienda”. Sumado a esto, en materia rural el mandato del artículo 64 de la Constitución precisa que “[e]s deber del Estado promover el acceso a la lectura armónica de estos dos mandatos permite concluir que a partir de 1991 se reconoce el derecho a la vivienda digna de los habitantes de las zonas rurales.

La Corte Constitucional ha llenado de contenido el derecho a la vivienda digna a partir del mandato del artículo 93 de la Constitución, que señala que los derechos constitucionales deben interpretarse de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia. En ese entendido, ha traído tanto el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>1</sup>, como la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (en adelante Comité DESC), para desarrollar el alcance y contenido del derecho a la vivienda digna.

Entonces, a partir de los estándares del PIDESC, la Corte Constitucional ha reconocido que el derecho a la vivienda digna “[...] implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida” (T-837 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). La Corte ha incorporado los elementos desarrollados en la Observación General 4 del Comité DESC respecto a las características con las que debe contar una vivienda digna y ha afirmado que:

“En primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: (i) **Habitabilidad**, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (ii) **Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad**

<sup>1</sup> Artículo 11  
 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

y la nutrición de sus ocupantes. (iii) **Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes.** (iv) **Adecuación cultural a sus habitantes.** // En segundo lugar, debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos: (i) **Asequibilidad**, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otros. (...). (ii) **Gastos soportables**, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad– deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción. (iii) **Seguridad jurídica en la tenencia**, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal.” (Sentencias T-837 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-703 de 2015 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio)

El presente proyecto además busca desarrollar los artículos 51 y 64 de la Constitución y pretende hacerlo cumpliendo con los estándares internacionales respecto al contenido del derecho a la vivienda. En primera medida, no busca solamente mejorar el acceso a viviendas dignas de los habitantes de zonas rurales, sino que el acceso tenga en cuenta la pertinencia cultural y territorial. Segundo, el proyecto también pretende mejorar las condiciones de vida de los habitantes, al promover la funcionalidad de la unidad de vivienda como un entorno productivo acorde a las labores que desempeñan los habitantes. En tercer lugar, reconoce la necesidad de adaptar los requerimientos técnicos para la construcción de viviendas rurales, con el fin de que tanto la construcción como la provisión de servicios sean eficientes, eficaces y acordes con el entorno en el que se ubica la unidad de vivienda. Finalmente, también busca promover el acceso y el mejoramiento de las condiciones habitacionales, mediante herramientas como subsidios y créditos particulares que tienen en cuenta las condiciones diferenciadas de los habitantes de zonas rurales.

En suma, el presente proyecto además de tener como objetivo dar respuesta a la situación concreta de déficit cuantitativo y cualitativo de unidades de vivienda digna en zonas rurales, es un desarrollo normativo que da cumplimiento a mandatos constitucionales, a la jurisprudencia constitucional y a instrumentos internacionales de Derechos Humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

**El acuerdo de paz y el cierre de brechas entre el campo y la ciudad**

El objetivo del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC fue ponerle fin al conflicto armado para dar paso a una fase de construcción de paz que permita, entre otras, transformar de manera estructural el campo, reduciendo las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, es por esto que se habla de la necesidad que la Reforma Rural Integral llegué a todas las zonas rurales del país, reconociendo que hay municipios que históricamente han sido más afectados por el conflicto y con mayores índices de pobreza.

Uno de los elementos esenciales del Acuerdo de Paz es el enfoque territorial, mediante el cual se deben reconocer las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios. Específicamente el Acuerdo de Paz contiene la Reforma Rural Integral, que incluye como uno de sus componentes esenciales los “Planes Nacionales”, los cuales deberán estar dirigidos a la superación de la pobreza y la desigualdad rural.

Pensar en un escenario de construcción de paz y posconflicto requiere avanzar hacia una política que ofrezca a la población víctima el acceso a la vivienda en condiciones de inclusión social, a entornos seguros que garanticen su no revictimización y la posibilidad de ejercer el derecho a la ciudad y/o de permanencia (retorno) o de reubicación en el campo. Lo anterior, en el entendido de que el cese de la confrontación armada no es el final del conflicto, pues aún se encuentran por resolver problemas asociados, por ejemplo, la restitución de tierras, la seguridad en los territorios para el retorno, entre otros (Contreras, 2015).

El desarrollo del programa y sus criterios se dio mediante el Decreto 890 de 2017. En este se señala al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como responsable de formular la política de vivienda de interés social y prioritario rural, y además, se definen los criterios para asignación de subsidios y de modo más reciente al acuerdo se dispone al ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio como responsable de la política de vivienda de interés social rural, según el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019.

**Brecha Urbano – Rural**

Si bien la pobreza ha disminuido en todo el país en los últimos años, las brechas regionales aún persisten. Entre 2010 y 2018 el porcentaje de población pobre en términos monetarios se redujo en 10,2 puntos porcentuales y el porcentaje de población en pobreza multidimensional, se redujo en 10,8 puntos porcentuales. No obstante, mientras que la tasa de pobreza multidimensional en 2018 para Bogotá fue de 4,3%, en la región Caribe fue del 33,5% y en la región Pacífico (Sin incluir el Valle del Cauca) fue del 33,3%. Así mismo, mientras que la pobreza multidimensional en 2018 fue de 13,8% en cabeceras municipales, en los centros poblados y zonas rurales dispersas este indicador asciende a 39,9%.

Estas brechas también están presentes en el ámbito de la vivienda. Para el 58,6% de los hogares rurales, la vivienda no garantiza los estándares mínimos de calidad; mientras que esto es así para el 9,6% de hogares urbanos. Lo anterior se traduce en que, según el DANE, para 2018 el déficit habitacional rural fue de 2,0 millones de hogares, de los cuales 85.745 necesitan vivienda nueva y 1,9 millones requieren mejoramiento de vivienda. Además, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se reconoce que entre los hogares que requieren mejoramiento de vivienda el 52,95% registró carencias en acueducto; el 39,82 en servicio de sanitario; el 21,61% en estructura de pisos; el 14,79% en cocina; y el 15,73% reportó hacinamiento mitigable.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) en 2018, tan solo el 8,8% de los hogares rurales tenían acceso a gas natural, mientras que el 80,3% de los hogares en cabecera contaban con este servicio. Algo parecido sucede con el acueducto ya que la

cobertura del servicio en centros poblados y rurales dispersos fue del 51,1% de hogares, y en las cabeceras de 97,2%. En acceso a alcantarillado la situación es igual de preocupante con una cobertura de 12,6% en centros poblados y rurales dispersos y de 92,4% en cabeceras.

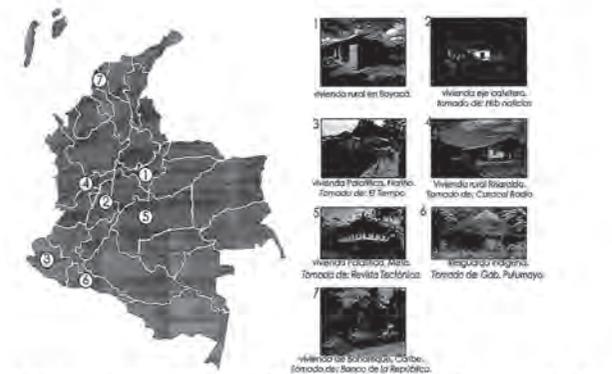
De tal manera, resulta fundamental transformar estas condiciones mediante la promoción de la vivienda de interés social en zonas rurales nucleadas y dispersas, ya que la deficiente situación actual genera problemas en varios ámbitos, tales como la salud, las relaciones familiares, el entorno para el desarrollo del capital humano, etc. Esta transformación se debe alejar del tradicional sesgo urbano, el cual ha hecho que la norma mismo resistente, la de saneamiento básico y la eléctrica que se concretan en una serie de requisitos exorbitantes para las viviendas que en general se construyen en las zonas rurales, en especial si se trata de vivienda dispersa. Las políticas y normatividades basadas en esta visión desconocen la sociología y cultura campesina (Banco Agrario de Colombia & Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, 2014).

En la actualidad el programa de Vivienda Rural es uno de los que presenta mayor dificultad en su etapa de implementación. Esto se da por la suma de una serie de factores que han complejizado el acceso de la población rural a una vivienda digna, como la debilidad institucional y el poco presupuesto destinado. Adicionalmente, han resultado determinantes para la inoperatividad del programa, la no comprensión del territorio nacional, la poca flexibilidad de uso de materiales y técnicas alternativas, el cumplimiento normativo de una regulación pensada para las zonas urbanas de Colombia, los pocos incentivos para los constructores, y las dificultades de acceso y reconocimiento de la propiedad rural.

Es por esto por lo que fortalecer el programa de vivienda rural es una tarea que le corresponde tanto al Gobierno Nacional como al Congreso de la República, pues hay modificaciones normativas que se deben hacer y representarían un impacto favorable en la ejecución del programa, agilizando y mejorando el programa de vivienda rural, sin desconocer la diversidad de Colombia y sus habitantes.

Colombia es un país absolutamente diverso y la gran variedad de ecosistemas y patrones culturales dan muestra de esto. Entendiendo tales características, resulta impensable contemplar la posibilidad que toda la población habite un lugar de la misma manera, es por esto que históricamente las viviendas “prototípicas”, a pesar de constituir una solución para una necesidad inmediata, no han resultado óptimas para el desarrollo efectivo del hábitat rural. Ejemplo de ello, es que una vivienda para clima cálido en el Caribe colombiano debe responder a otras necesidades diferentes a las que tiene una vivienda para clima frío en los altos de la Cordillera Andina colombiana.

A continuación, se pueden ver algunas diferencias constructivas de Colombia según la región y las técnicas tradicionales.



En las imágenes anteriores queda en evidencia cómo las comunidades históricamente se han adaptado a las condiciones de su entorno para satisfacer sus necesidades, que para todos los casos resultan absolutamente diferentes: para muchas, la vivienda constituye un complemento fundamental para sus actividades económicas y productivas; para otras, la vivienda es solo el lugar de descanso, entre muchas otras formas de habitar el espacio.

Entender las particularidades de la ruralidad colombiana y permitir el reconocimiento de técnicas locales y las diferencias en las necesidades de los beneficiarios, pondría a Colombia un paso más adelante en la mejora de la calidad de vida de la población rural, pues progresivamente se pasará de una medición de déficit cuantitativo para iniciar una discusión importante sobre la calidad de las viviendas rurales.

Es importante que del mismo modo en el que se entienden las particularidades de cada una de las viviendas y sus habitantes, se comprenda que estas hacen parte integral del sistema de consolidación de la ruralidad en Colombia. No hay proyecto rural integral sin vivienda digna, pues una mala condición de la vivienda repercute tanto en la salud física como mental, así como en el desarrollo integral de sus habitantes. Ejemplo de esto, el mal estado de los pisos y las cubiertas produce filtraciones de agua y humedad, lo que puede generar enfermedades respiratorias. Sumado a esto, sin un adecuado servicio de agua potable en zonas rurales, se puede generar el aumento de enfermedades gástricas.

Lo anterior se puede comprobar evaluando la implementación del CONPES 115 de 2008, por medio del cual se le destinaron recursos al mejoramiento de más de 1.800 hogares comunitarios en todo el país y, como consecuencia de esto, se presentó una disminución considerable de los casos de enfermedad diarreica aguda e infección respiratoria aguda en los niños que asistían a dichos hogares, especialmente con el remplazo de pisos en tierra y gravilla. Adicionalmente, al limitar la cantidad de niños que podían estar por espacio y ampliar el área de los hogares comunitarios, se presentaron menores registros de

enfermedades epidemiológicas, pues salieron de la condición de hacinamiento en la que se encontraban. En conclusión, apuntar a mejorar las condiciones habitacionales y pensar en sistemas innovadores de prestación de servicios públicos de las viviendas rurales, debe ser parte de las intervenciones integrales de la transformación rural.

**Cambio de patrones constructivos**

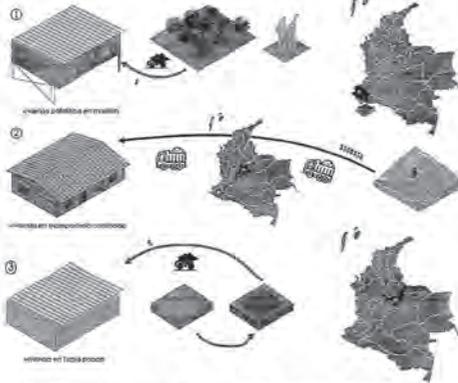
El transporte de materiales hacia las zonas rurales aumenta los costos de construir en la ruralidad de manera considerable, ya que se hace necesario transportar materiales desde las ciudades principales hasta la ruralidad para la construcción de viviendas.

Como se mencionaba anteriormente, los estándares exigidos están pensados, en su mayoría, sin ningún carácter diferenciador entre las zonas urbanas y rurales, el alza de los precios del transporte puede aumentar hasta en un 13% el costo final de la vivienda rural, tal y como lo demuestran las cifras de las memorias del Banco Agrario, antiguo operador del programa.

Es por esto que el proyecto de ley vela por el aumento único del rubro de transporte en caso de ser necesario, para que, de este modo, el costo destinado a la vivienda pueda ser utilizado en su mayoría en el desarrollo de la unidad habitacional, con el reconocimiento de los materiales y técnicas locales como un principio rector para la construcción de vivienda rural y así disminuir de manera considerable la distancia de los viajes con carga de materiales e involucrar a las comunidades originarias de cada lugar con sus propias técnicas constructivas.

Esto, además de disminuir tiempos, dinamizar la economía local e involucrar a los habitantes, genera buenas prácticas de sostenibilidad ambiental, pues se disminuye la huella de carbono de cada proceso constructivo y sostenibilidad de las intervenciones mismas, pues es diferente que un grupo constructor sea el que desarrolle la totalidad de la obra a que la misma comunidad se tecnifique y aporte con su trabajo a la construcción y mejoramiento de sus viviendas.

A continuación, se puede ver cómo muchas de las viviendas que históricamente se han construido en las zonas rurales son más sostenibles que los modelos de mampostería compuesta, desarrollados actualmente como soluciones habitacionales subsidiadas.



Adicionalmente, es importante tener en cuenta que los rubros de transporte se deberán considerar pensando en las diferentes dificultades de movilidad a las que se enfrentan los operadores de los subsidios en el territorio rural. No es igual el transporte por una vía terciaria en buen estado, a una trocha, o el transporte por ríos, entre muchas otras opciones. Es por esto que, calcular un porcentaje de aumento del costo de transporte, debe valorarse en cada proyecto, en relación a la complejidad del trayecto y no únicamente a la distancia.

**Las complejidades constructivas.**

En la actualidad, la reglamentación de sismoresistencia, técnica constructiva y en materia de acueducto, alcantarillado y electrificación rural están dictaminadas por las normas NSR 10- RAS y RETIE: las dos primeras están en cabeza del Ministerio de Vivienda; y la tercera, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía.

Estas entidades han realizado esfuerzos por ampliar la cobertura y la posibilidad de uso de diferentes técnicas, especialmente en materia de reglamentación para acueductos y alcantarillados rurales. Aun así, los requerimientos técnicos de muchos de los sistemas de prestación de servicios y constructivos limitan la posibilidad de construcción y desarrollo de mejores unidades de vivienda en las zonas rurales. Es por esto que, el proyecto de ley promueve el desarrollo de una reglamentación especial, que diferencie de manera clara las zonas rurales y comprenda las características de cada una de las zonas del país.

Para dicha reglamentación, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta los siguientes principios: (i) Enfoque territorial; (ii) Participación de las comunidades; (iii) Desarrollo progresivo; (iv) Eficiencia y sostenibilidad en la ejecución; (v) Excepcionalidad al reasentamiento; (vi) Promoción de la vivienda rural como unidad de producción.

La comprensión de los anteriores principios durante la construcción de vivienda social en la

ruralidad y la formulación de las políticas ligadas para que garanticen que se entiendan y respeten las particularidades de cada territorio y sus comunidades, promoviendo la participación y las técnicas locales que naturalmente aumentarían los niveles de arraigo en el territorio.

La aplicación de los principios mencionados anteriormente ampliará el espectro de opciones para el desarrollo de viviendas en las zonas rurales de Colombia, considerando que la gran mayoría de las familias rurales ya cuentan con una solución habitacional, en muchos casos precaria y que la opción del mejoramiento de la vivienda apunta de manera directa a mejorar la calidad de vida.

Para los criterios de sismoresistencia se debe tener en cuenta que es necesario comprender y tecnificar los métodos constructivos locales, en ningún caso poniendo en peligro la seguridad de las familias que habitan cada vivienda.

El numeral 6 de la norma sismoresistente colombiana NSR10 habla particularmente de sistemas constructivos para viviendas de uno y dos niveles y como ejercicio se modelaron las opciones con los métodos más usuales de construcción en el país, las cuales en la actualidad quedarían así:



Vivienda en concreto reforzado según la norma NSR10 – estructura mínima.



**Vivienda en mampostería estructural según la norma NSR10 – estructura mínima.**

Como se identifican en los modelos anteriores, el desarrollo de unidades de viviendas unifamiliares según las especificaciones de la norma NSR 10 está enfocado en resolver las necesidades constructivas en contextos urbanos o próximos a ellos donde el acceso a los materiales y la mano de obra se facilita, la construcción de tipologías de vivienda con enfoque territorial y diferencial.

**Las cajas de compensación y sus afiliados rurales.**

Durante los últimos 14 años, las cajas de compensación familiar han apalancado el sector de la construcción social con inversiones superiores a los 14 billones de peso, en promedio se asignan 673 mil millones al sector, en su gran mayoría este presupuesto se destina a las zonas urbanas pues gran parte de sus 9.864.277 beneficiarios se encuentran en zonas urbanas que es donde se registra la mayor cantidad de empleos formales.

Las cajas, en el cumplimiento de sus acciones, históricamente han priorizado la construcción de vivienda en las ciudades de su jurisdicción y algunos de los mejores ejemplos de vivienda rural y consolidación de la ruralidad se da en las zonas en las que éstas pueden intervenir.

La imposibilidad de las Cajas de Compensación para ampliar su cobertura en las zonas rurales de Colombia supera el deseo de hacerlo, dado que la reglamentación actual no les permite realizar inversiones en zonas por fuera de su jurisdicción, entendiendo que en la actualidad un porcentaje del nicho de afiliados de las cajas corresponde a personas que se encuentran empleadas en las zonas urbanas de Colombia, pero desconociendo los casos en los que sus núcleos familiares se encuentran en las zonas rurales del país.

Es por esto, que este proyecto de ley vela por permitir la transferencia de recursos de las cajas de compensación a zonas rurales por fuera de su jurisdicción para la construcción, compra o mejoramiento de viviendas rurales, únicamente cuando el beneficiario manifieste que su intención es consolidar su vivienda en alguna zona rural de Colombia y se verifique que ésta sería la única vivienda que registraría dentro del núcleo familiar beneficiario. De este modo, se aportaría directamente a reducir el déficit en zonas rurales y las cajas de compensación podrían atender a otra parte importante de su población afiliada creando un instrumento adicional para la ejecución presupuestal en materia de vivienda y consolidación del hábitat rural en Colombia.

**Reconocer la construcción rural**

El reconocimiento de la propiedad es un instrumento contemplado en el artículo 64 del Decreto 1469 de 2010 y reafirmado en la Ley 1469 de 2017 (Ley de curadurías), en ambos casos con un sesgo evidente hacia las zonas urbanas, donde realizar inspección, vigilancia y control se facilita. El reconocimiento de vivienda en las zonas rurales, en la práctica, se ha realizado de manera más informal, en cabeza de las entidades otorgantes de subsidios.

Considerando que, si este fuese un requisito de inevitable cumplimiento, la posibilidad de

la disminución del déficit de habitabilidad del campo se reduciría considerablemente. Facilitar el reconocimiento de la propiedad rural, para el caso de las viviendas que han sido construidas sin licencia, no es más que una forma de llevar a la legalidad, la realidad del hábitat en las zonas rurales, permitiendo la ejecución del programa de mejoramiento de vivienda.

Para que en la ruralidad este instrumento sea funcional, debe ser desarrollado teniendo en cuenta las características propias de estas zonas del país, en materia de capacidad de las entidades territoriales, facilidad de acceso de las zonas más dispersas y realidades económicas de la ruralidad. Es por esto que, con el ánimo de facilitar las condiciones de acceso de las familias y la ejecución de las entidades en el territorio, con este proyecto de ley se busca que el reconocimiento de las viviendas rurales ocurra únicamente con una declaratoria juramentada de la cabeza de cada hogar, quienes son los únicos con el conocimiento de causa suficiente para declarar la existencia de su vivienda según los criterios que exige la ley. Adicionalmente, esta se realizará por demanda de los programas de mejoramiento, para garantizar la no vulneración del ordenamiento del territorio.

Finalmente, así como se entiende en la Ley 1469 de 2017, todos los trámites de notariado y registro que surtan del proceso de reconocimiento, serán actos sin cuantía para facilitar la legalización de las condiciones de las viviendas rurales. Esta medida, más allá de facilitar el acceso a mejoramientos de vivienda, permite crear opciones adicionales para aumentar la posibilidad de éxito de las familias al solicitar un crédito productivo, pues se reconoce un activo adicional.

**Catálogo abierto de vivienda rural: conocimiento colectivo para la consolidación del hábitat**

El catálogo de datos abiertos de vivienda rural busca consolidarse como la principal fuente de información para el desarrollo del hábitat rural en Colombia. Este recogerá información producida por universidades, Gobierno, empresas privadas y/o ONGs, que trabajen en las zonas rurales, almacenándola por regiones y subregiones del país, con el objetivo de crear el repositorio de información de uso público, que permita fortalecer la vivienda rural y sus actividades ligadas. También facilitará el trabajo de diseño y licenciamiento de las unidades de vivienda rurales.

Toda la información que se cargue en dicho repositorio deberá ser de uso libre, para que de este modo cualquier persona que desee usarla lo haga de manera abierta y con la documentación necesaria. Se podrán almacenar estudios, diseños de viviendas, planos, estudios demográficos y todos los documentos que se consideren necesarios durante el transcurso del tiempo. Este catálogo deberá funcionar como un vínculo directo desde la página web de la entidad que tenga en cabeza el desarrollo de la política y el programa de vivienda rural y podrá ser enlazado a otras páginas académicas o del Gobierno a las que le compete el tema.

**Nuevas fuentes de financiamiento**

Como ya se ha mencionado, gran parte del problema para el desarrollo de vivienda rural es

<p>la cantidad de recursos destinados del Presupuesto General de la Nación, el cual resulta muy bajo en relación con el déficit rural. Históricamente se ha buscado cubrir las zonas del país con mayor cantidad de población objeto de subsidio, la cual se encuentra concentrada en las zonas urbanas que sufrieron un crecimiento dramático durante la segunda década del siglo pasado, ligado al escalamiento del conflicto armado en las zonas rurales y la industrialización de las urbes latinoamericanas que fue vista como fuente de progreso. Esto creó ciudades cuya informalidad histórica supera el 60%.</p> <p>Enfrentados a ese panorama, y a que las zonas urbanas concentran el 75% de la población de Colombia, la división presupuestal se apropió en su mayoría para la consolidación del hábitat urbano. Sin desconocer la necesidad latente de las zonas urbanas, el proyecto de ley vela por aumentar la apropiación presupuestal para las zonas rurales de Colombia, teniendo en cuenta que en la actualidad el déficit cualitativo asciende al 50% y teniendo como premisa que la ruralidad hace parte importante de la deuda histórica de Colombia y que la consolidación de la población rural es vital para el desarrollo del país, pues comprende más del 75% del territorio nacional.</p> <p>El impuesto al consumo para las viviendas más costosas del país, incluido por el Gobierno Nacional en la Ley de Financiamiento aprobada por el Congreso de la República el segundo semestre de 2018, se presenta como la opción más viable para financiar la vivienda rural en el país, reinvertiendo el recaudo de este en el mismo sector que jalona el 6,7% del empleo de la nación. Aumentar el presupuesto para la consolidación del hábitat rural se presenta también como una puerta de ingreso de nuevos constructores con capacidad para llegar a las zonas más apartadas del país y como una posible fuente de ingresos para las comunidades rurales, teniendo en cuenta que, según los principios con los que se deberán desarrollar las viviendas rurales, gran parte de los materiales y la mano de obra deberá ser de las zonas aledañas a las construcciones.</p> <p><b>El déficit cualitativo y cuantitativo rural: Una visión de convergencia</b></p> <p>El déficit habitacional se ha consolidado como uno de los principales indicadores de medición de las condiciones habitacionales y de pobreza de la población colombiana. Este déficit no solo es ausencia de vivienda, es también el conjunto de carencias o precariedad en la misma, y las condiciones del entorno que son determinantes de las condiciones en que vive la población de un lugar en específico. En ese sentido, tradicionalmente las carencias se han catalogado como déficit cualitativo o cuantitativo.</p> <p>Para el DANE (2009) el déficit cuantitativo estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar al stock para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento, es decir, se basa en la comparación entre el número de hogares y el de viviendas apropiadamente existentes. El déficit cualitativo hace referencia a las viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios, y por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven. Estas viviendas, por tanto, requieren de dotación de servicios públicos, mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional.</p>	<p>En ese orden de ideas, en 2018 el déficit habitacional rural fue de 2,0 millones de hogares (61,19%), de los cuales 85.745 (2,6%) necesitaban vivienda nueva -cuantitativo-; y 1,9 millones (58,57%) requerían mejoramiento de vivienda -cualitativo-. Así, la lógica diría que los esfuerzos de política pública se deben enfocar en la superación del déficit cualitativo.</p> <p>No obstante, en la experiencia del programa de vivienda rural 2010 – 2013, liderado por el Banco Agrario y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2014), se detecta una sobreestimación del déficit cualitativo en detrimento del cuantitativo, pues la precariedad en que se encuentran las viviendas del campo impide en la realidad ofrecer programas de mejoramiento. Dicha precariedad solo puede ser atendida con vivienda nueva.</p> <p>Se ha subestimado y mal interpretado el déficit de vivienda rural. Es cierta la precariedad de la vivienda rural, pero, si se detallara su diagnóstico, buena parte del parque inmobiliario rural no se encuentra en posibilidades de ser mejorada, por lo que en casos específicos resulta necesario cambiar lo que queda de la vivienda por una nueva. Es decir, el déficit cuantitativo supera con creces el reflejado por las estadísticas (Banco Agrario de Colombia &amp; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural, 2014).</p> <p>Así las cosas, es importante resaltar que, en la práctica, para el caso de la vivienda rural el déficit cuantitativo y el cualitativo constituyen un único déficit y debe ser entendido como la totalidad de la problemática, pues es coherente pensar que dado el contexto de las zonas rurales del país gran cantidad de las familias colombianas que habitan en estas zonas cuentan con una unidad de vivienda, en muchos casos en condiciones no óptimas.</p> <p>Por ejemplo, es frecuente encontrarse con población en condición de hacinamiento, así como lo establece CELADE/CEPAL con más de 3 habitantes por habitación y/o espacio compartido. También construidas de manera precaria y con materiales absolutamente perecederos, sumado a las pocas posibilidades de contar con sistemas óptimos para el manejo de los desechos y la prestación de un mínimo de servicios de abastecimiento de agua y electrificación rural, constituyendo así el grueso del problema del déficit total.</p> <p>Es fácil concluir que, gran parte de la población rural cuenta con una vivienda, pero estas se encuentran en estados tan precarios que en la implementación de los subsidios de mejoramiento de vivienda, deben realizarse, en la práctica, modificaciones estructurales a la unidad de vivienda; como cambios de cubiertas, reforzamiento estructural y ampliaciones, que realmente no constituyen mejoras locativas, sino que terminan fortaleciendo la tesis de la unión del déficit cuantitativo y cualitativo en un déficit total.</p> <p>Si a esto se le suma la dificultad para acceder a una vivienda con mejores condiciones, dado que, en las zonas rurales, a pesar del enorme esfuerzo realizado en las últimas décadas, las cifras de pobreza monetaria aún son muy altas. En el último informe entregado por el DANE para 2018, se registró que el 36,1% de la población rural vive en condición de pobreza y que el 15,4% en condición de extrema pobreza: esto sumado nos permite demostrar que más del 51% de la población rural no cuenta con recursos para acceder a una mejor solución habitacional.</p>
<p><b>Experiencia internacional</b></p> <p>La desigualdad urbano-rural acompañada del déficit de vivienda rural en términos cualitativos y cuantitativos es un fenómeno repetido a lo largo del continente. Este detrimento de las zonas rurales dispersas y nucleadas se explica en gran medida por los procesos políticos y económicos que han sido impulsados por las élites urbanas para su beneficio y el desarrollo de las ciudades. Los resultados históricos muestran bajos niveles en la provisión de servicios públicos para las poblaciones rurales, en comparación con los altos niveles registrados en áreas urbanas (López, 2019). En tal sentido, es importante conocer las experiencias de otros países del continente en lo que a vivienda de interés social rural se refiere.</p> <p><b>Ecuador</b></p> <p>En Ecuador existe el bono SIV-MIDUVI para vivienda rural/urbano marginal, el cual básicamente es un subsidio único y directo, con carácter no reembolsable que otorga el Estado ecuatoriano por medio del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) para financiar la adquisición o construcción de vivienda nueva, o el mejoramiento de una ya existente. El valor del subsidio está determinado por condiciones socioeconómicas del beneficiario.</p> <p>Llama la atención que el proyecto reconoce e incentiva las organizaciones comunitarias, ya que la construcción de las viviendas inicia con un taller de Diseño Participativo, con el cual se pretenden utilizar materiales del sector y tecnología tradicional, con el apoyo técnico permanente del MIDUVI (Pinto &amp; Ruiz, 2009). A 2013, se habían entregado 8.189 bonos para vivienda nueva y 422 para mejoramiento. Un elemento característico del caso ecuatoriano es que no separa vivienda rural de urbana, con lo cual no es claro cuál es el avance en términos rurales.</p> <p><b>Chile</b></p> <p>El primer impulso a la vivienda rural en Chile data de 1986, con un subsidio dirigido a la construcción en pequeñas villas rurales y a mejoramientos de saneamiento sanitario. Desde ese intento, se registran al menos tres reformas que no han resultado exitosas. Actualmente, existe el Subsidio de Habitabilidad Rural, aprobado en 2015.</p> <p>Este programa beneficia a familias que necesiten una solución habitacional y que vivan en zonas rurales o localidades urbanas de hasta 5.000 habitantes. Hay dos caminos para acceder al subsidio, el primero se denomina Proyectos de Asociación Territorial, y se trata de postulaciones colectivas con un máximo de 160 beneficiarios; el segundo, se denomina Proyectos de Postulación Directa, en el cual es posible postularse de forma individual o colectiva con un máximo de 100 beneficiarios.</p> <p>Esta iniciativa cuenta con varios elementos novedosos: (1) El concepto de vivienda en sitio propio, a diferencia del sitio residente, consideró que es suficiente que el propietario tenga derechos de uso o de cooperativismo, sin la necesidad de contar con títulos de dominio; (2) el concepto de pertinencia, a través del subsidio de requerimientos arquitectónicos locales, y de los estudios de apoyo para que cada región o comuna conceptualice progresivamente</p>	<p>las ideas de espacios propios, le permite adicionar valor al diseño de la vivienda con carácter local; (3) el entorno inmediato, que considera el sitio alrededor de la vivienda como de gran importancia en los procesos productivos del agro, se va delineando como un propósito central para la vivienda rural, que es la vivienda y su relación con la naturaleza, al considerar su expansión desde el espacio interior; (4) El equipamiento comunitario que se constituye como apoyo a actividades sociales, culturales, económicas y productivas; y (5) El sistema de autoconstrucción asistida con apoyo profesional (Rodríguez, 2016).</p> <p><b>Perú</b></p> <p>En Perú existe el Programa Nacional de Vivienda Rural, que tiene como objetivo mejorar, reconstruir y reforzar las condiciones de la vivienda rural de los pobladores que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema a los cuales les permita mejorar su calidad de vida, generar igualdad de oportunidades y desarrollar y fortalecer sus capacidades individuales y comunitarias.</p> <p><b>México</b></p> <p>En México hasta 2016 existió el Programa de Vivienda Rural, el cual se fusionó con el Programa de Vivienda Digna, para dar nacimiento al Programa de Apoyo a la Vivienda. Este es administrado por el Fidecomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), y tiene como objetivo entregar subsidios a los hogares mexicanos en situación de pobreza con ingresos por debajo de la línea de bienestar, con carencia de calidad y espacios de vivienda, para que construyan, amplien o mejoren sus viviendas.</p> <p>Los tipos de apoyo y montos entregados son: (1) a partir de 48 y hasta 63 mil pesos mexicanos para edificar una unidad básica de vivienda en el ámbito urbano y rural; (2) de 15 a 20 mil pesos mexicanos para ampliar una vivienda en zonas urbanas y rurales; y (3) de 10 a 15 mil pesos mexicanos para mejorar la vivienda en zonas urbanas y rurales. Según datos del FONHAPO, entre 2016 y 2017 entregaron al menos 229.000 subsidios para la construcción o mejora de vivienda. Sin embargo, al igual que en Ecuador, no se diferencia entre subsidios rurales y urbanos.</p> <p><b>Bibliografía</b></p> <p>Banco Agrario de Colombia &amp; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural (2014). "Vivienda de interés social rural: La experiencia 2010 - 2013". Bogotá.</p> <p>Contreras Ortiz, Yency (2015). "Las políticas de vivienda en Bogotá ¿sentando las bases para el posconflicto?". Bogotá: Bitácora Urbano Territorial, Vol. 25, N°.1.</p> <p>López Muñoz, Laura Vanessa. (2019). "Pobreza y subdesarrollo rural en Colombia. Análisis desde la Teoría del Sesgo Urbano". Bogotá: Estudios Políticos, (54), 59-81.</p> <p>Pinto, Vanessa &amp; Ruiz, Silvana (2009). "La vivienda rural en el Ecuador: desafíos para procesos sustentables e incluyentes". Quito: Centro de investigaciones CIUDAD.</p>

Rodríguez, Marco (2016). "La vivienda rural: apología de una remembranza". Santiago de Chile: Revista ciudad y arquitectura 152.

Cordialmente,

  
DAVID LUNA SÁNCHEZ  
Senador de la República

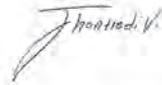
  
HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA  
Senador de la República

  
CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN  
Senadora de la República.  
Pacto Histórico

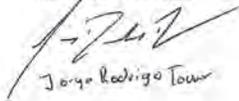
  
LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS  
Representante a la Cámara CITREP 8  
Montes de María

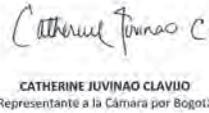


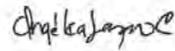
JAMES H. MOSQUERA TORRES  
Representante a la Cámara  
Circunscripción 6 Transitoria Especial de  
Paz Chocó -Antioquia



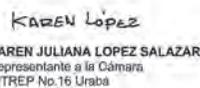
JHON FREDI VALENCIA CAICEDO  
Representante a la Cámara  
CITREP No. 11 Putumayo

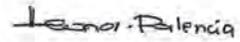
  
Jorge Rodrigo Tovar

  
CATHERINE JUVINAO CLAVIJO  
Representante a la Cámara por Bogotá

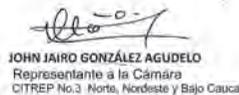


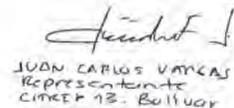
Angélica Lozano Correa  
Senadora de la República  
Partido Alianza Verde

  
KAREN LÓPEZ  
KAREN JULIANA LÓPEZ SALAZAR  
Representante a la Cámara  
CITREP No.16 Urabá

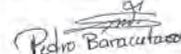


LEONOR MARÍA PALENCIA VEGA  
Representante a la Cámara  
CITREP N° 14 Córdoba

  
JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO  
Representante a la Cámara  
CITREP No.3 Norte, Nordeste y Bajo Cauca.

  
JUAN CARLOS VARGAS  
Representante  
CITREP 13. Bolívar

  
Lilitiana Rodríguez

  
Pedro Baracutao

  
Orlando Castillo  
Representante Valle del  
Cauca - Cauca  
Pacífico medio  
Jorge Rodrigo Tovar

  
KAREN MANRIQUE  
CITREP AGUACHA

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

Bogotá D.C., 29 de septiembre de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.203/22 Senado "POR LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA CONSOLIDACIÓN Y MEJORAMIENTO DEL HÁBITAT, LA CONSTRUCCIÓN Y EL RECONOCIMIENTO DE LA PROPIEDAD SOBRE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y PRIORITARIO RURAL (VIS-VIP) EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES -VIVIENDA RURAL-", 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 DAVID LUNA SÁNCHEZ, HUMBERTO DE LA CALLE LOMBANA, CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN, ANGÉLICA LOZANO CORREA; y los Honorables Representantes LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS, JAMES H. MOSQUERA TORRES, JHON FREDI VALENCIA CAICEDO, CATHERINE JUVINAO CLAVIJO, KAREN LÓPEZ SALAZAR, LEONOR MARÍA PALENCIA VEGA, JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO, DIOGENES QUINTERO, JUAN CARLOS VARGAS, PEDRO BARACUTAO, JHON FREDY NUÑEZ, ORLANDO CASTILLO, GERSON MONTAÑO, KAREN MANRIQUE OLARTE, JORGE RODRIGO TOVAR, LILIANA RODRÍGUEZ. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA 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 29 DE 2022

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA 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

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 204 DE 2022 SENADO**

*por la cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO LEY N° ____ DE 2022 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>"POR LA CUAL SE APOYA LA LABOR DE PERSONAS CUIDADORAS DE ANIMALES DOMÉSTICOS RESCATADOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1°. OBJETO.</b> 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, 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, bajo su cuidado.</p> <p><b>ARTÍCULO 2°. DEFINICIONES.</b> Para la implementación de esta ley se adoptarán las siguientes definiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Rescate y cuidado de animales domésticos.</b> 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.</li> <li><b>2. Persona cuidadora de animales domésticos rescatados.</b> 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 actividad como hogares de paso y fundaciones, independientemente de la naturaleza jurídica o razón social con la que se registren.</li> <li><b>3. Hogar de paso.</b> 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</li> </ol>	<p>o maltrato, con el propósito de recuperarlos física y emocionalmente, brindarles refugio y darlos en adopción.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>4. Fundación de protección y bienestar animal.</b> 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.</li> <li><b>5. Registro Único de Personas Cuidadoras de Animales - RUPCA:</b> Plataforma en la cual podrán inscribirse las personas cuidadoras de animales domésticos rescatados, en cada distrito o municipio.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 3°. REGISTRO ÚNICO DE PERSONAS CUIDADORAS DE ANIMALES (RUPCA).</b> 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"> <li>a. Nombre o razón social.</li> <li>b. Nacionalidad jurídica.</li> <li>c. Domicilio.</li> <li>d. Actividad de cuidado que realiza.</li> <li>e. Actividad económica de la persona.</li> <li>f. Formación ocupacional, profesional o nivel de estudios de la persona a cargo</li> <li>g. Número de animales a cargo y especie de cada uno.</li> <li>h. Información de las personas cuidadoras de animales rescatados para orientar las estrategias de apoyo de las que habla el artículo 4°.</li> </ol> <p><b>PARÁGRAFO 1°.</b> 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><b>PARÁGRAFO 2°.</b> 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 aliadas estratégicas en el cumplimiento del deber estatal de protección y bienestar animal.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3°.</b> 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><b>PARÁGRAFO 4°.</b> 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><b>ARTÍCULO 4°. ESTRATEGIAS DE APOYO.</b> 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><b>Estrategias dirigidas a las personas cuidadoras de animales:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jornadas de capacitación y cualificación para fortalecer sus conocimientos y habilidades en asuntos relacionados con la protección y el bienestar de los animales.</li> <li>2. Inclusión en programas para la formación escolar básica y técnica o tecnológica en cualquier área.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. 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.</li> <li>4. Atención en salud mental por parte de la Secretaría de Salud del municipio o distrito.</li> <li>5. Jornadas de capacitación jurídica para cualificar sus actividades de protección y bienestar animal.</li> <li>6. 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.</li> <li>7. 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.</li> <li>8. 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.</li> <li>9. 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.</li> <li>10. 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.</li> <li>11. Inclusión de las personas cuidadoras de animales dentro de los programas gubernamentales destinados a otorgar créditos de vivienda en cumplimiento de la normatividad vigente.</li> <li>12. 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.</li> <li>13. Apoyos en especie para la manutención y la atención médico veterinaria preventiva y curativa de los animales. Como mínimo: vacunas (triplefelina y pentavalente),</li> </ol>

<p>alimento concentrado y húmedo, desparasitantes, vitaminas, arena sanitaria para gatos y bolígrafo.</p> <p>14. 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.).</p> <p>15. 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.</p> <p>16. 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.</p> <p>17. 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> <p><b>PARÁGRAFO 1º.</b> 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><b>PARÁGRAFO 2º.</b> 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><b>ARTÍCULO 5º. CONDICIONES MÍNIMAS DE OPERACIÓN.</b> 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, reglamentará 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"> <li>Espacio apto para el desarrollo de su labor.</li> <li>Condiciones locativas y de enriquecimiento ambiental mínimas para albergar y atender a los animales.</li> <li>Límite de animales por metro cuadrado.</li> <li>Programa de control de higiene y limpieza para la prevención de enfermedades.</li> <li>Protocolo de ingreso de animales.</li> </ol>	<p>i. Condiciones de tenencia de animales (esterilización y desparasitación)</p> <p>g. Otras que velen por el cumplimiento de las cinco libertades de bienestar animal y por la salud y la seguridad de los animales.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1º.</b> 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><b>PARÁGRAFO 2º.</b> 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 policiva o penal competente, se cancelará la inscripción de la persona cuidadora en el RUPCA.</p> <p><b>ARTÍCULO 6º. FUENTES DE FINANCIACIÓN Y PRESUPUESTO.</b> Serán fuentes de financiación de las estrategias de apoyo de las que habla artículo 4º:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>Recursos del Sistema General de Participación dentro de los componentes ambiental, atención a grupos vulnerables, desarrollo comunitario, o salud.</li> <li>Recursos del Sistema General de Regalías, dentro de los componentes de inclusión social, ambiente y desarrollo sostenible, o salud y protección social.</li> </ol> <p><b>PARÁGRAFO 1º.</b> 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><b>PARÁGRAFO 2º.</b> 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><b>PARÁGRAFO 3º.</b> 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><b>PARÁGRAFO 4º.</b> 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><b>PARÁGRAFO 5º.</b> 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><b>ARTÍCULO 7º.</b> Modifíquese el parágrafo del artículo 180º de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> 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 multa.</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,</u></p>	<p><u>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 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><b>ARTÍCULO 9º. APOYO INSTITUCIONAL A LAS PERSONAS CUIDADORAS.</b> Con el fin de apoyar la labor de las personas cuidadoras de animales domésticos rescatados registradas en el RUPCA, y de mitigar los fenómenos de maltrato y abandono que les generen mayores cargas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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 atender, de manera expedita y eficiente, los casos en los</li> </ol>

que algún animal requiera ser rescatado o socorrido de forma inmediata. Las entidades de orden departamental y nacional apoyarán de manera subsidiaria.

b. 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.

c. 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.

d. La entidad encargada de implementar la política pública nacional de protección y bienestar animal, o quien haga sus veces de manera transitoria, junto con la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres, deberán incluir a los animales domésticos en los planes de atención y prevención de emergencias y desastres.

**ARTÍCULO 11°. SERVICIO SOCIAL EN BENEFICIO DE LA LABOR DE LAS PERSONAS CUIDADORAS.** 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

**SENADO DE LA REPUBLICA**

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 29 del mes Septiembre del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 204 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_ con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales por Hs. Andrea Padilla Villarraga, Fabian Diaz Plata, Jaime José Salazar, Mariana Lozano, Alexander Lopez, Hei Santiago Osorio Marin, Siguen firmes

SECRETARIO GENERAL

**FABIAN DÍAZ PLATA**  
CC.1.102.363.825  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

**MARÍA JOSÉ PIZARRO**  
Senadora de la República  
Coalición Pacto Histórico

**Angélica Lozano Correa**  
Partido Alianza Verde  
Senadora de la República

**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**  
Senador de la República  
Coalición Pacto Histórico

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

**ELKIN RODOLFO OSPINA**  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
Representante a la Cámara por Boyacá  
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

**WILMER CASTELLANOS**  
Representante a la Cámara por Boyacá  
Partido Alianza Verde

**ALEJANDRO GARCÍA RÍOS**  
Representante a la Cámara Risaralda  
Partido Alianza Verde

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

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

**JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ**  
Representante a la Cámara por Caldas  
Nuevo Liberalismo

**CAROLINA ARBELAEZ GIRALDO**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Cambio Radical

PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_ DE 2022 SENADO

"POR LA CUAL SE APOYA LA LABOR DE PERSONAS CUIDADORAS DE ANIMALES DOMÉSTICOS RESCATADOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

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.

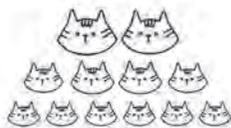
3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

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 2016<sup>1</sup>, 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 país<sup>2</sup>.

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

Una pareja de gatos y sus descendientes podrían procrear en 7 años hasta 509,000 gatitos..



Una pareja de perros y sus descendientes podrían procrear en 7 años hasta 57,000 cachorros..



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 estar 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 crueldad<sup>3</sup>.

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 humanos<sup>4</sup>. 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"<sup>5</sup>. 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 especies<sup>6</sup>. 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 zoonóticas<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> 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/>  
<sup>4</sup> Organización Mundial de Sanidad Animal: Una sola salud. <https://www.oie.int/es/para-los-periodistas/una-sola-salud/>  
<sup>5</sup> Organización Mundial de Sanidad Animal: <https://www.woah.org/es/que-hacemos/iniciativas-mundiales/una-sola-salud/>  
<sup>6</sup> Una sola salud, un solo planeta. Banco Interamericano de Desarrollo <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/es/una-sola-salud-un-solo-planeta/>  
<sup>7</sup> El concepto "Una Sola Salud" enfoque de la OIE. Boletín No2013-1 Organización Mundial de la Sanidad Animal



Fuente: Infografías OMSA<sup>8</sup>

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,

<sup>8</sup> [https://www.waoh.org/fileadmin/Home/esp/Publications\\_%26\\_Documentation/docs/pdf/bulletin/Bull\\_2013-1-ESP.pdf](https://www.waoh.org/fileadmin/Home/esp/Publications_%26_Documentation/docs/pdf/bulletin/Bull_2013-1-ESP.pdf)  
<sup>9</sup> Una Sola Salud. Protegiendo a los animales preservamos nuestro futuro  
[https://www.waoh.org/fileadmin/Home/esp/Media\\_Center/img/Infographics/IA4-ES-WEB.pdf](https://www.waoh.org/fileadmin/Home/esp/Media_Center/img/Infographics/IA4-ES-WEB.pdf)

veterinarios (exámenes, tratamientos, etc.), de alojamiento (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 los protectionistas 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 compasión<sup>9</sup>, 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 es realizado por mujeres<sup>10</sup>. En el imaginario cultural actual, el cuidado y los oficios

<sup>9</sup> [https://www.eldiario.es/caballodenietzsche/sindrome-fatiga-compasion\\_132\\_1625982.html](https://www.eldiario.es/caballodenietzsche/sindrome-fatiga-compasion_132_1625982.html)

<sup>10</sup> 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/AVCMS\\_737394/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/AVCMS_737394/lang-es/index.htm)

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 domésticos<sup>11</sup>.

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**



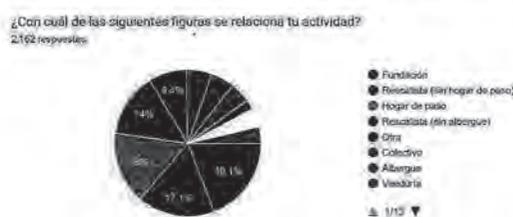
Fuente: Mesa Intersectorial de Economía del Cuidado<sup>12</sup>

<sup>11</sup> 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>

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

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".

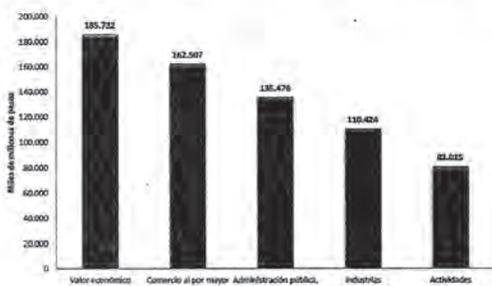
Para el año 2022, como ejercicio propio, realizamos una encuesta a través de redes sociales para conocer la población de personas dedicadas al cuidado de animales. De dicha muestra, se obtuvo un total de 3062 personas registradas, de las cuales el 25% corresponde a hombres y el 75% a mujeres, reafirmando 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 gráfica:



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 cuidado<sup>13</sup>.

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 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

<sup>13</sup> 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>

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 tendrán controlados los riesgos de salud pública y saneamiento ambiental relacionados con los fenómenos de abandono e indigencia animal.

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 expresos. 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 [...]”.

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 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.

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.

**4. CONTEXTO INTERNACIONAL**

**4.1 Madrid, España:**

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 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).<sup>14</sup>

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

<sup>14</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/verifica.php?c=BOE-B-2021-43857&acc=Verificar&fix\\_bug\\_chrome=foo.pdf](https://www.boe.es/diario_boe/verifica.php?c=BOE-B-2021-43857&acc=Verificar&fix_bug_chrome=foo.pdf)

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.”<sup>15</sup>

**4.2 Holanda:**

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 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)**.

<sup>15</sup> Boletín Oficial del Estado - BOE No.235. <https://www.boe.es/boe/dias/2021/10/01/pdf/BOE-A-2021-16021.pdf>

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 dedicaban a la protección de estos seres.<sup>16</sup>

**5. MARCO JURÍDICO**

**5.1. Marco Internacional**

**Declaración Universal de los Derechos de los Animales.**

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).

**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

<sup>16</sup> Perros Callejeros en los Países Bajos, Isabelle Sternheim, Dogresearch. Animal Foundation Platform. [http://www.doctorjona.nl/DR\\_Espanol\\_PerroCallejeros%5B1%5D.pdf](http://www.doctorjona.nl/DR_Espanol_PerroCallejeros%5B1%5D.pdf)

<p>Convención deben condenar la discriminación contra la mujer y seguir una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer.</p> <p><b>Declaración y Plataforma de Acción de Beijing</b>          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><b>Declaración de Lima sobre la igualdad y la autonomía en el ejercicio de los derechos económicos de las mujeres</b>          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><b>5.2. Marco constitucional</b></p> <p><b>Constitución Política, artículo 13</b>          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, 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><b>Constitución Política, artículo 25</b>          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><b>Constitución Política, artículo 49.</b>          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><b>Constitución Política, artículo 79</b>          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><b>Constitución Política, artículo 43</b>          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><b>Sentencia T-579 DE 2015.</b>          Reitera que El Consejo de Estado definió la salubridad pública como: <u>"la garantía de la salud de los ciudadanos"</u> 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</u></p>
<p><u>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 y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria".</u></p> <p><b>Sentencia T-095 de 2016</b>          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 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><b>Sentencia C-041 de 2017</b>          Respecto de la titularidad de los derechos de los animales, la Corte manifestó:</p>	<p><u>"Aunque la Constitución no reconozca explícitamente a los animales como titulares de derechos, ello no debe entenderse como su negación, ni menos como una prohibición para su reconocimiento -innominados-</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><b>Sentencia C-371 de 2000.</b>          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".</p>

<p><b>5.3. Marco legal y reglamentario.</b></p> <p><b>Ley 9 de 1979.</b> Dicta medidas sanitarias y establece derechos y deberes respecto de la salud,</p> <p><b>ARTÍCULO 594.</b> La salud es un bien de interés público.</p> <p><b>ARTÍCULO 595.</b> 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.</p> <p><b>ARTÍCULO 596.</b> 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.</p> <p><b>Ley 84 de 1989</b> 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 estableció que "toda persona está obligada a respetar y abstenerse de causar daño o lesión a cualquier animal".</p> <p><b>Ley 1774 de 2016</b> 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:</p>	<p>*1. Que no sufran de hambre ni sed;</p> <p>2. Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor;</p> <p>3. Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido;</p> <p>4. Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés;</p> <p>5. Que puedan manifestar su comportamiento natural".</p> <p>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.</p> <p><b>Ley 1955 de 2019</b> 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.</p> <p><b>6. COMPETENCIA DEL CONGRESO</b></p> <p><b>6.1. CONSTITUCIONAL</b></p> <p><b>ARTÍCULO 114.</b> 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.</p>
<p><b>ARTÍCULO 150.</b> Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.</li> <li>2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.</li> </ol> <p><b>6.2. LEGAL</b></p> <p><b>LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</b></p> <p><b>ARTÍCULO 140. INICIATIVA LEGISLATIVA.</b> Pueden presentar proyectos de ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.</li> </ol> <p>(...)</p> <p><b>7. CONFLICTO DE INTERÉS</b></p> <p>Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", manifiesto que el presente proyecto de ley no configura un beneficio particular, actual o directo en favor de un 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.</p>	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b> <b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 29 de septiembre de 2022</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 204/22 Senado "POR LA CUAL SE APOYA LA LABOR DE PERSONAS CUIDADORAS DE ANIMALES DOMÉSTICOS RESCATADOS 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 la Honorable Senadora ANDREA PADILLA VILLARRAGA, FABIAN DÍAZ PLATA, MARIA 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 Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 29 DE 2022</b></p> <p>De conformidad con el Informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE</b></p> <p><b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO CÁMARA DE COLOMBIANA DE INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2022 SENADO

*por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas.*

Bogotá D.C., 29 de septiembre de 2022

Honorable Senador  
**HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO**  
Comisión Séptima  
**CONGRESO DE LA REPUBLICA**  
La Ciudad

**Asunto:** Comentarios respecto al Proyecto de Ley 117 de 2022 S "Por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas"

Honorable Representante,

Comienzo por extenderle nuestros más cordiales saludos de parte de la Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones – CCIT, organización gremial que agrupa a las más importantes empresas del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia. En ese sentido, hemos venido trabajando por más de 29 años apoyando el desarrollo armónico del Sector TIC en el país, bajo las banderas de la promoción y el crecimiento ordenado de la Industria de Tecnología en Colombia, en un ambiente de seguridad jurídica que fomente la inversión y el desarrollo económico y social del país.

En esta ocasión nos dirigimos a Usted, con el fin de respetuosamente presentarles nuestros comentarios respecto al Proyecto de Ley 117 de 2022 S "Por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas". En ese sentido, presentamos las siguientes observaciones.

### 1. Comentarios generales

La Constitución Política en su artículo 48 establece a la seguridad social no solo como servicio público de carácter obligatorio, sino además como un derecho irrenunciable de toda persona. Asimismo, en virtud de este derecho, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que, en cuanto a su naturaleza jurídica, se identifica como derecho patrimonial. Lo cual, a su vez, indica que todas las personas tienen derecho de exigir un conjunto de prestaciones que se encuentran en cabeza de las entidades que integran el sistema de seguridad social y que, para su efectiva realización, se requiere acreditar el cumplimiento de normas presupuestales, procesales y de organización, que lo hagan viable y, además, permitan mantener el equilibrio económico y financiero del sistema.

Por otro lado, en virtud del artículo 10 de la Ley 100 de 1993, el Sistema de Seguridad Social Integral, como conjunto de instituciones, normas y procedimientos, debe garantizar los derechos

irrenunciables de la persona y de la comunidad para obtener una calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante el cumplimiento de todos los planes y políticas del Estado para proporcionar la cobertura integral de las contingencias.

Así las cosas, señalamos que, aunque el objetivo que persigue el Proyecto de Ley es legítimo y relevante, consideramos relevante hacer algunas precisiones con el fin de evitar que la propuesta quede obsoleta y no cumpla con su finalidad de armonizar el proceso de pago de los aportes a la Seguridad Social Integral con las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia en la materia.

### 2. Comentarios particulares

#### 2.1. Respecto al artículo 2 "Ingreso base de cotización (IBC) de los independientes"

El ingreso base de cotización se define como el monto del salario o ingresos del trabajador independiente o dependiente, con el cual se determina el valor de los aportes al Sistema de Seguridad Social, tales como pensión, salud, riesgos laborales y caja de compensación familiar. Sin embargo, dicho ingreso depende del origen de este o el tipo de contratación del cual se trate.

Asimismo, cabe mencionar que la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) cuenta con la facultad de realizar auditorías y revisiones a las empresas y/o trabajadores, con el fin de iniciar procesos de fiscalización e imponer sanciones en caso de encontrar inconsistencias relacionadas con el pago de aportes a seguridad social y parafiscales.

En cuanto, al presente artículo señalamos que no se establece una definición clara sobre lo que se entendería como ingresos netos mensuales, lo cual dejaría por fuera aquellos ingresos que puede generar un trabajador independiente, diferentes a los relacionados con vinculaciones laborales o la prestación de sus servicios.

Adicionalmente, al señalar que las cotizaciones deben realizarse mes vencido mensualizado, no toma en cuenta aquellos contratos de prestación de servicios, en los cuales los honorarios son pagados a mitad de la vigencia del contrato o en la finalización del período inicialmente pactado. Esto generaría una carga adicional sobre los trabajadores, los cuales tendrían que obtener ingresos adicionales con los que probablemente no cuenten de manera mensualizada.

Por otro lado, el artículo hace referencia a que la cotización al Sistema de Seguridad Social sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato y que dichas cotizaciones serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable. Lo anterior, llevaría a generar confusión, en cuanto se entendería inicialmente que la cotización recaería sobre la sumatoria de todos los ingresos mensuales, mientras que posteriormente se deja claro que las cotizaciones serían separadas por cada uno de los ingresos percibidos.

De igual forma, el que la norma señale que los trabajadores independientes que perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de diversas actividades o contratos deberán realizar cotizaciones correspondientes por cada uno de los ingresos percibidos, da lugar a una clara violación al principio de igualdad entre trabajadores dependientes e independientes. Toda vez que al realizar las cotizaciones por cada uno de los ingresos percibidos sobre el 40% del valor mensualizado, la sumatoria final será mayor a si este se realizará de manera conjunta. Lo que a su vez representa un castigo para aquellos trabajadores que cuentan con una mayor fuente de ingresos.

Por último, consideramos que la realización de cotizaciones por cada uno de los ingresos percibidos podría generar inconvenientes en los trámites administrativos, toda vez que, se tendría que generar más de una planilla PILA con cada una de las entidades de manera mensualizada. Para lo cual, se generarían multiplicidad tanto de aportes como de novedades, cuando en realidad se debería contar con un único aporte independiente por cada mes. Por lo expuesto, respetuosamente sugerimos que no se adopte el presente artículo en el Proyecto de Ley.

Esperando haber contribuido de manera positiva con nuestros aportes, quedamos atentos a cualquier inquietud o ampliación de la información que consideren pertinente.

Agradeciendo la atención prestada, me suscribo de usted con sentimientos de consideración y aprecio.

Cordialmente,

  
**ALBERTO SAMUEL YOHAI**  
Presidente

Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones – CCIT

### Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los TRES (03) días del mes de Octubre del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes: consideraciones.

**CONCEPTO:** CÁMARA COLOMBIANA DE INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES

**REFRENDADO POR:** ALBERTO SAMUEL YOHAI - PRESIDENTE

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 117/2022 SENADO

**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL INGRESO BASE DE COTIZACIÓN DE LOS INDEPENDIENTES AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES TENDIENTES A GARANTIZAR LAS SITUACIONES MÍNIMAS DE LOS CONTRATISTAS"

**NÚMERO DE FOLIOS:** TRES (03)

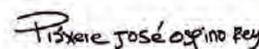
**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL**

**DÍA:** LUNES 03 DE OCTUBRE DE 2022

**HORA:** 06:38 A.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El secretario,



**PRAXERE JOSE OSPINO REY**  
SECRETARIO

**CONTENIDO**

Gaceta número 1172 - lunes 3 de octubre de 2022

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**Págs.**

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 203 de 2022 Senado, por la cual se dictan disposiciones especiales para la consolidación y mejoramiento del hábitat, la construcción y el reconocimiento de la propiedad sobre la vivienda de interés social y prioritario rural (VIS-VIP) en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones -vivienda rural-..... 1

Proyecto de ley número 204 de 2022 Senado, por la cual se apoya la labor de personas cuidadoras de animales domésticos rescatados y se dictan otras disposiciones..... 8

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto Jurídico Cámara de Colombiana de informática y telecomunicaciones al proyecto de ley número 117 de 2022 Senado por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas..... 17