



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1830

Bogotá, D. C., miércoles, 30 de octubre de 2024

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

SAÚL CRUZ BONILLA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (e)

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 368 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen disposiciones en relación con la libertad de conciencia, derecho consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Colombia, y se dictan otras disposiciones –Ley por la libertad de conciencia.*

Bogotá, octubre de 2024

Doctores

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES

Presidente

Cámara de Representantes

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

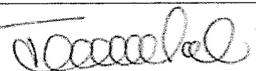
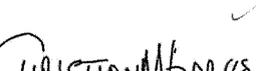
Cámara de Representantes

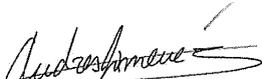
**Asunto: Radicación Proyecto de Ley Estatutaria** *por medio de la cual se establecen disposiciones en relación con la libertad de conciencia, derecho consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Colombia, y se dictan otras disposiciones –Ley por la libertad de conciencia.*

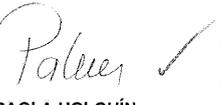
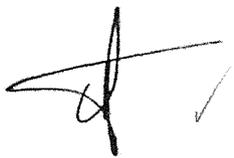
Respetados doctores Salamanca y Lacouture:

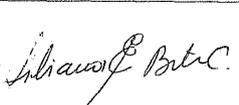
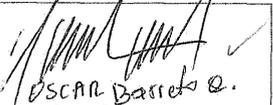
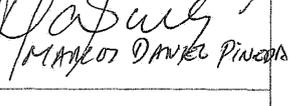
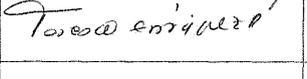
En uso de las facultades que nos confiere la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, presentamos el siguiente proyecto de ley estatutaria, *por medio de la cual se establecen disposiciones en relación con la libertad de conciencia, derecho consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Colombia, y se dictan otras disposiciones –Ley por la libertad de conciencia, con el fin de que sea considerado por el Congreso de la República en su respectivo trámite legislativo.*

Cordialmente,

 MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ Senador de la República	 LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL Representante a la Cámara
 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara	 JUAN MANUEL CORTÉS DUEÑAS Representante a la Cámara De Santander
 ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 LUIS DAVID SUÁREZ CHADID Representante a la Cámara por Sucre Partido Conservador
 KARINA ESPINOSA OLIVER Senadora de la República	 CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Representante Valle del Cauca
 CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR Representante a la Cámara Departamento del Tolima	 DANIEL RESTREPO CARMONA Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Senador de la República Partido Conservador Colombiano	

 <b>ESTEBAN QUINTERO CARDONA</b> Senador de la República	 <b>HR. YENCA SUGÉIN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara Departamento del Arzobispado
 <b>ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 <b>ÓSCAR DARIÓ PÉREZ PINEDA</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
 <b>MARELEN CASTILLO TORRES</b> Representante a la Cámara	 <b>LORENA RÍOS CUÉLLAR</b> Senadora de la República
 <b>ANA PAOLA GARCÍA SOTO</b> Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 <b>JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ</b> Representante a la Cámara Norte de Santander

 <b>JORGE ALBERTO CERCHIARIO FIGUEROA</b> Representante a la Cámara Departamento de La Guajira	 <b>PAOLA HOLGUÍN</b> Senadora de la República Partido Centro Democrático
 <b>ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático	 <b>NADIA BLEL SCAFF</b> Senadora de la República
 <b>JOSE JAIME USCATEGUI PASTRANA</b> Representante a la Cámara - Bogotá Partido Centro Democrático	 <b>JUAN ESPINAL</b> Representante a la Cámara Partido Centro Democrático

 <b>OSCAR BASCO</b>	 <b>OSCAR BASCO</b>
 <b>JOSE ALFREDO MARÍN</b>	 <b>MARCO DANIEL PINERA</b>
 <b>TERESA ENRIQUEZ</b>	

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA  
NÚMERO 368 DE 2024 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen disposiciones en relación con la libertad de conciencia, derecho consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Colombia, y se dictan otras disposiciones” –Ley por la libertad de conciencia.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley tiene por objeto desarrollar el derecho fundamental a la objeción de conciencia consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política y establecer disposiciones especiales con respecto a su procedencia en el área de la salud y de la administración de justicia.

La objeción de conciencia ha sido definida por la doctrina como el derecho que tiene toda persona natural de oponerse en cualquier momento a un deber jurídico determinado, cuando su cumplimiento entra en conflicto con sus convicciones o creencias de orden religioso, filosófico, ético o moral.<sup>1</sup>

La discusión acerca del derecho a la objeción de conciencia inicia con la corriente ético-política conocida como liberalismo, pues es precisamente en el pensamiento liberal en donde se hace evidente la tensión entre los derechos de los ciudadanos y los deberes y obligaciones que tienen con el Estado, o para decirlo de otra forma<sup>2</sup> la tensión entre la moralidad pública y la privada. De esta forma, la objeción de conciencia surge cuando se presenta una contradicción entre las obligaciones que establece el Estado a través del derecho y aquellas que provienen de la moral.

El Estado colombiano tiene la obligación internacional y constitucional de proteger efectivamente el derecho a la objeción de conciencia en virtud de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y lo establecido por la Constitución Política de 1991. No obstante, no existe una ley que regule lo esencial del derecho fundamental a la objeción de conciencia. En el Congreso de la República se han radicado varios proyectos de ley sobre la materia. Dentro de los intentos de reglamentación se encuentra un proyecto de 89 artículos liderado por la entonces Senadora Viviane Morales y respaldado por la Bancada Liberal en el año 2016, sin embargo, no pudo culminar su trámite.

De igual manera, la entonces Senadora María del Rosario Guerra, presentó un proyecto de ley

<sup>1</sup> Soriano, Ramón (1987). La Objeción de conciencia: significado, fundamentos jurídicos y positivación en el ordenamiento jurídico español. Pp. 78-80. Revista Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 58.  
<sup>2</sup> Madrid-Malo, M. (2003). El Derecho a la objeción de conciencia (Segunda ed.). (l. e. profesional, Ed.) Bogotá: Librería Ediciones del Profesional.

estatutaria que buscaba el desarrollo del derecho fundamental a la objeción de conciencia consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política, pero tampoco pudo culminar su trámite.

La Constitución Política de Colombia y la Carta de Derechos Humanos han otorgado al ciudadano reconocimiento y garantía del derecho primario a la libertad de conciencia, y a su vez a la objeción de conciencia como mecanismo para garantizar esta libertad, sin embargo, su reconocimiento es novedoso dentro los Estados modernos.

El Estado colombiano tiene la obligación internacional y constitucional de proteger efectivamente el derecho a la objeción de conciencia en virtud de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y lo establecido por la Constitución Política de 1991.

Para la doctrina jurídica el derecho a la objeción de conciencia se concreta en: “El derecho de toda persona a observar una conducta externa consecuente con sus convicciones, internas, a no ser obligada a actuar en contra de estas y a no ser discriminada o perseguida por ello”<sup>3</sup>. Ahora bien, la objeción de conciencia según la fórmula de Venditti es “la resistencia a obedecer un imperativo jurídico invocando la existencia de un dictamen de conciencia que impide sujetarse al comportamiento prescrito” (Quinche, 2015, p. 167).

Respecto a las disposiciones en materia de salud es importante destacar que dentro del personal profesional de la salud se encuentran médicos, enfermeras, instrumentadoras, estudiantes de medicina, entre otros profesionales que vienen a ser contemplados, cada uno de ellos, como individuos que pueden objetar ante una decisión autónoma de un paciente. Estos profesionales sanitarios pueden interferir técnicamente en los procesos finales de la vida humana y, en orden con sus principios más antiguos, la deontología de su profesión está orientada a la defensa de la vida y la promoción de la salud (Aparisi y Guzmán, 2006).

Lo anterior evidencia, que, si bien la conciencia es en sí misma importante, la ciencia es fundamentalmente la causa por la que un profesional de la salud se rehúsa a distintas prácticas, que van en contra de la misma.

En la carrera de medicina, los estudiantes que se forman para aplicar sus conocimientos en servicio de otras personas reciben clases de bioética médica cuyos códigos hacen hincapié en el rechazo a las prácticas que violenten el curso de la dignidad humana. Así mismo los profesores en sus clases están en el compromiso de formar bajo los criterios que den prioridad a la vida (Aguirre y Rizo,

2011). La concepción de los profesionales de la salud se ha modificado en la medida que se embarca en un sistema cambiante en el que la práctica de la

salud ha tomado distintas orientaciones y en el que cada vez más las competencias de los profesionales del sistema sanitario están sujetos a idearios políticos y “a los avances de una mejor identificación conceptual y operativa de factores ambientales, sociales inherentes al comportamiento individual y colectivo.”(Ministerio de Salud y Protección Social, 2016).

El Ministerio de Salud y Protección Social, en su documento de 2016 titulado “Perfiles y competencias de los profesionales en salud” define tales profesionales como aquellas personas capacitadas para la prestación de los servicios y atenciones de la salud orientados al cuidado integral, de acuerdo a las competencias transversales y específicas que la profesión sanitaria en desempeño amerite, entendiendo las competencias transversales como el factor común entre profesiones que permite la integración entre disciplinas, y las competencias específicas como las actuaciones que son propias y determinadas de cada profesión, que expresan la capacidad y el dominio del profesional para obtener resultados eficientes desde lo misional de su profesión(2016, pág. 42).

### **Objeción de conciencia sanitaria**

Se define como la confrontación moral entre el profesional de la salud y la norma legal, cuando esta última le indica la realización práctica de un servicio sanitario que va en contra de sus principios morales, deontológicos o un motivo profundamente sustentado por parte del profesional, esta confrontación trae consigo una negativa a la prestación de determinada acción sanitaria indicada por la ley.

Azofra (2016) sostiene que no siempre resulta fácil fijar los términos de una correcta ponderación de los bienes jurídicos dado que el escenario es una praxis clínica compleja. En ella se le puede presentar al profesional diversas situaciones en las que se rehúse a actuar, pero esto no configura que todas deban ser dirimidas con la figura de la objeción de conciencia. En el contexto sanitario cabe la reivindicación de la conciencia, pues es en este terreno en el que se toman decisiones acerca del inicio y la preservación de la vida, sin embargo, conserva unos límites de acción. (Azofra, 2016).

## **II) MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO**

### **Protección internacional a la objeción de conciencia**

#### **a) Instrumentos internacionales que la reconocen**

- i. Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 18:** “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia”.

<sup>3</sup> Idem.

- ii. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 18.
- iii. Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, artículo 9°.
- iv. Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 12.

En este punto es importante anotar que la CADH sí hace referencia expresa a la objeción de conciencia, particularmente en el artículo 6°, referente a la servidumbre, estableciendo que:

3. “No constituyen trabajo forzoso u obligatorio [...] b. el servicio militar y, en *los países donde se admite exención por razones de conciencia*, el servicio nacional que la ley establezca en lugar de aquél”.

#### **b. Interpretaciones realizadas por órganos internacionales**

##### **i) CIDH**

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre la objeción de conciencia en casos muy limitados y particularmente en el marco del servicio militar.
  - a) En 2005, se pronunció respecto de un caso adelantado contra Chile en que unos jóvenes objetaron conciencia para no prestar servicio militar y esta objeción no fue admitida por las autoridades.
  - b. La CIDH estableció, a la luz de los artículos 6° y 12, que:
    - i) El hecho de que el Estado chileno no reconozca la condición de ‘objedor de conciencia’ en su legislación interna y no reconozca a [los peticionarios] como ‘objedores de conciencia’ del servicio militar obligatorio no constituye una interferencia con su derecho a la libertad de conciencia.
    - c) Adicionalmente, en un caso contra Ecuador en 2006 la Comisión reiteró que el derecho a la objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio se puede derivar de los derechos a la honra y la dignidad (artículo 11) y el derecho a la libertad de conciencia y de religión (artículo 12), en conjunto con el 6.3.b.
    - d) En 2020, la CIDH admitió el caso de José Ignacio Orías Calvo en el que se busca atribuir responsabilidad al Estado de Bolivia por no reconocer el derecho a la objeción de conciencia.

##### **ii) TEDH**

1. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha pasado por tres etapas en relación con la objeción de conciencia en relación con el servicio militar.
  - a) Queda en manos de los Estados garantizar o no la objeción de conciencia. Su margen de

apreciación en este tema es absoluto (1966-1994).

- i) *Caso Grandrath vs. Alemania hasta Peters vs. Holanda*
- b) El margen de apreciación de los estados en esta materia tiene límites, como lo son (i) el principio de igualdad, cuando se trata de manera igual situaciones manifiestamente desiguales; (ii) la prohibición de tratos crueles e inhumanos.
- c) Surgimiento de derecho autónomo a la objeción de conciencia y margen restringido de los Estados. Desde el caso hito Bayatyan vs. Armenia, la TEDH entendió que, aunque el artículo 9° CEDH no se refiere de manera expresa a la objeción de conciencia, se debe entender que es un derecho autónomo que se desprende de la libertad de conciencia, por lo que debía garantizarse. Ha mantenido esta línea interpretativa hasta hoy.

#### **Objeción de conciencia en Colombia: desarrollo jurisprudencial**

##### **En Colombia no se encuentra su desarrollo en la ley sino en la jurisprudencia de la Corte Constitucional**

Respecto a las decisiones de la Corte Constitucional, en diversas ocasiones la Corte ha tenido oportunidad de referirse a la libertad de conciencia como derecho fundamental, y su diferencia con derechos cercanos, como la libertad de pensamiento y la libertad religiosa.

Distinguiendo claramente el objeto propio de cada uno de estos derechos fundamentales, pero poniendo de relieve la relación que existe entre ellos. De manera especial, en la Sentencia C-616 de 1997.

La Corte definió los anteriores asuntos. En cuanto a la libertad de pensamiento, explicó que ella comportaba para su titular la facultad de adherir o de profesar determinada ideología, filosofía o cosmovisión, implicando para el individuo el atributo de estar conforme con un determinado sistema ideológico en torno del mismo hombre, del mundo y de los valores.

Refiriéndose a la libertad de conciencia, la Corte en esta sentencia expresó que en su sentido jurídico y ético por conciencia se entendía el propio discernimiento sobre lo que estaba bien y lo que estaba mal. Es decir, se trataba de la conciencia moral distinguiendo esta libertad con las anteriores, dijo la Corte, que consistía en “la facultad del entendimiento de formular juicios prácticos en relación con lo que resulta ser una acción correcta frente a una situación concreta que se presenta de facto”. En otras palabras, “es la facultad de discernir entre lo que resulta ser el bien o el mal moral, pero en relación con lo que concretamente, en determinada situación, debemos hacer o no hacer. Por eso se dice que es un conocimiento práctico”.

i) En Colombia, el órgano que ha desarrollado la objeción de conciencia ha sido la Corte Constitucional colombiana.

ii) A partir de la Sentencia C-728 de 2009, se reconoció que la objeción de conciencia es un derecho fundamental de aplicación inmediata que no requiere desarrollo legislativo para ser ejercido.

iii) Los contextos más comunes en los que la Corte Constitucional se ha pronunciado en relación con la objeción de conciencia han sido la prestación del servicio militar y los servicios de salud. Sin embargo, la Corte también ha contemplado escenarios distintos en donde se puede manifestar la objeción de conciencia, particularmente, vale la pena mencionar:

1. La objeción de conciencia en el ámbito educativo (T-588 de 98), al establecer que los estudiantes pueden abstenerse de desarrollar danzas que sean contrarias a su religión.

2. La objeción de conciencia en bancadas políticas (C-859 de 06) al establecer que compete a cada partido definir sus asuntos de conciencia que queden eximidos del régimen de bancadas y decidir, conforme a su conciencia, si dejan o no votar a sus miembros en cada caso en particular.

3. Objeción de conciencia en ámbitos laborales (T-739 de 2013), al referirse que no es permitido obligar a un trabajador a elegir entre sus obligaciones laborales y los deberes derivados de su vocación religiosa y sus creencias.

De lo anterior, es posible colegir que ha sido la Corte Constitucional la que, a través de algunas sentencias, se ha aproximado al desarrollo de la objeción de conciencia, sin embargo, aún faltan varios desarrollos normativos y qué mejor que el Congreso de la República, quien por orden del pueblo es el llamado a crear las leyes.

El Estado Social de Derecho lleva inmerso el deber de respetar y proteger la conciencia de cada uno de sus asociados, sin distinción alguna. Este proyecto de ley no quiere ser ajeno a tal imperativo.

### III) IMPACTO FISCAL

La presente iniciativa no ordena gasto alguno a la luz de lo previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

### IV) CONFLICTO DE INTERÉS

El presente proyecto de ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la ley 2003 de 2019, se hace la salvedad que puede encontrarse en la esfera privada de cada uno de los Congresistas que examinen el presente proyecto, otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés, razón por la cual, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los Congresistas de examinar minuciosamente la habilitación ética para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir, ponerlos de presente a la célula legislativa que tramite el mismo.

## PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA \_\_\_\_\_ DE 2024

*por medio de la cual se establecen disposiciones en relación con la libertad de conciencia, derecho consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Colombia, y se dictan otras disposiciones” –Ley por la libertad de conciencia.*

**Artículo 1°. Objeto.** Establecer disposiciones que permitan la aplicación de la objeción de conciencia para el talento humano de salud en formación, para todos los prestadores de servicios, profesionales y trabajadores del Sistema General de Seguridad Social, independientemente del tipo de vinculación.

**Artículo 2°. Definición de objeción de conciencia.** La objeción de conciencia es el derecho fundamental que tiene toda persona de oponerse en cualquier momento al cumplimiento de un deber jurídico determinado u obligación cuando su cumplimiento entre en conflicto con sus convicciones de orden religioso, filosófico, ético o moral.

**Artículo 3°. Titulares.** Todas las personas son titulares del derecho a la objeción de conciencia, sin importar su condición de particulares o de servidores públicos. Por tanto, es aplicable la objeción de conciencia para el talento humano de salud en formación, para todos los prestadores de servicios, profesionales y trabajadores del Sistema General de Seguridad Social, independientemente del tipo de vinculación.

**Artículo 4°. Competencia y procedimiento de la objeción de conciencia en el área de salud.** Para el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia en el área de salud, esta debe ser formulada ante el jefe inmediato, por escrito o verbalmente, de manera clara, expresa y motivada, y podrá invocarse en cualquier momento antes de cualquier procedimiento que vulnere su conciencia.

El jefe inmediato ante el cual haya sido presentada la objeción de conciencia deberá dar impulso al trámite administrativo correspondiente, que no puede superar las 24 horas desde que recibe la declaración por parte del objetor. En todo caso, mientras se tenga respuesta, no podrá exigirse el cumplimiento de la labor que va en contra de la conciencia.

El escrito deberá contener: Nombre del objetor, número de identificación, fecha, motivos de objeción y firma.

No podrá exigirse otro requisito distinto a los aquí contemplados.

Una vez presentada la objeción de conciencia, el objetor no estará obligado a realizar o participar en la realización del procedimiento objetado. Toda forma de constreñimiento al objetor será considerada un acto de acoso laboral y/o un incumplimiento de las obligaciones legales en cabeza del contratante del objetor.

**Parágrafo.** En el caso en que la objeción de conciencia sea presentada de manera verbal, cuando el objetor deba cumplir de manera inmediata con el deber que objeta, se deberá allegar la documentación prevista en este artículo, en un plazo no superior a quince (15) días calendario, contados a partir del día siguiente de la objeción. No obstante, la obligación de no hacer, como consecuencia de la objeción verbal presentada, se cumplirá inmediatamente.

**Artículo 5°. Protección contractual al objetor.** El objetor de conciencia no podrá ser desvinculado de su cargo, despedido, discriminado, acosado laboralmente o desmejorado en sus condiciones laborales o contractuales en razón de su objeción.

**Parágrafo 1°.** No habrá listas públicas de objetores de conciencia en las entidades públicas o privadas cuyo contenido pueda ser utilizado para un acto discriminatorio.

**Parágrafo 2°.** En procesos de selección para acceder a un cargo no podrá preguntarse si es objetor o no de conciencia, y esta no podrá constituir un criterio de selección.

**Artículo 6°. Exoneraciones en el área de salud.** El objetor no será responsable de la remisión del procedimiento a otro profesional de la salud para la realización de la práctica, motivo de su objeción.

La presentación de una objeción de conciencia no generará responsabilidad alguna en cabeza de la EPS o IPS correspondiente, o quienes hagan sus veces.

En ningún caso habrá responsabilidad legal cuando un médico se abstenga de realizar una práctica en consideración a la evidencia científica segura, efectiva y actualizada.

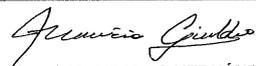
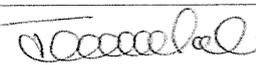
**Artículo 7°.** Toda controversia sobre el ejercicio de la objeción de conciencia deberá restringirse al adecuado cumplimiento del procedimiento fijado en esta ley.

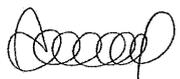
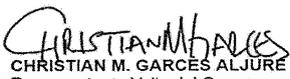
En ningún caso podrá derivarse responsabilidad por la motivación sobre la cual estuvo fundada la objeción de conciencia.

**Artículo 8°. Aspectos no regulados.** Los aspectos no regulados en la presente ley se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, o las normas que lo modifiquen o sustituyan.

**Artículo 9°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 <b>MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ</b> Senador de la República	 <b>LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL</b> Representante a la Cámara
 <b>JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN MANUEL CORTÉS DUEÑAS</b> Representante a la Cámara De Santander

 <b>ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 <b>LUIS DAVID SUÁREZ CHADID</b> Representante a la Cámara por Sucre Partido Conservador
 <b>KARINA ESPINOSA OLIVER</b> Senadora de la República	 <b>CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE</b> Representante Valle del Cauca
 <b>CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR</b> Representante a la Cámara Departamento del Tolima	 <b>DANIEL RESTREPO CARMONA</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia

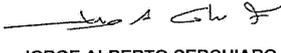
 <b>NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b> Senador de la República Partido Conservador Colombiano
--

 <b>ESTEBAN QUINTERO CARDONA</b> Senador de la República	 <b>HR. YENICA SUGÉIN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara Departamento del Amazonas
--	--

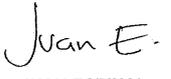
 <b>ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 <b>ÓSCAR DARIÓ PÉREZ PINEDA</b> Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
---	---

 <b>MARELEN CASTILLO TORRES</b> Representante a la Cámara	 <b>LORENA RÍOS CUÉLLAR</b> Senadora de la República
---	---

 <b>ANA PAOLA GARCÍA SOTO</b> Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 <b>JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ</b> Representante a la Cámara Norte de Santander
--	--

 <b>JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA</b> Representante a la Cámara Departamento de La Guajira	 <b>PAOLA HOLGUÍN</b> Senado de la República Partido Centro Democrático
--	---

 <b>ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático	 <b>NADIA BLEL SCAFF</b> Senadora de la República
---	--

 <b>JOSE JAIME USCATEGUI PASTRANA</b> Representante a la Cámara - Bogotá Partido Centro Democrático	 <b>JUAN ESPINAL</b> Representante a la Cámara Partido Centro Democrático
--	---


El día 2 de Octubre del año 2024  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley  Acto Legislativo   
 No. 368 con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por: Hs. Mauricio  
Caraballo; H.R. Luis Manuel López  
 SECRETARIO GENERAL

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 380 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se declara al Sainete y a las Fiestas Ancestrales de la Danza y el Sainete, de la Vereda San Andrés, Municipio de Girardota, Antioquia, como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.

Bogotá, D. C.,

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General

Cámara de Representantes

**Referencia: Radicación de proyecto de ley por medio de la cual se declara al Sainete y a las Fiestas Ancestrales de la Danza y el Sainete, de la Vereda San Andrés, municipio de Girardota, Antioquia, como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.**

Respetado Secretario General:

En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

De los honorables Congresistas,

<b>PEDRO BARACUTAO GARCÍA</b> OSPINA Representante a la Cámara Partido Comunes	<b>ISABEL CRISTINA ZULETA LOPEZ</b> Senadora de la Senadora Pacto Histórico - Colombia Humana
<b>OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA</b> Senador de la República Partido Comunes	<b>BERENICE BEDOYA PÉREZ</b> Senadora de la República Alianza Social Independiente (ASI)

<b>SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA</b> Senadora de la República Partido COMUNES	<b>CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Comunes
<b>GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ</b> Representante a la Cámara por Atlántico Partido Comunes	<b>EDUARD SARMIENTO HIDALGO</b> Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
<b>JAIRO REINALDO CALA SUAREZ</b> Representante a la Cámara Santander Partido Comunes Pacto Histórico	<b>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO</b> Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Comunes - Pacto Histórico
<b>DAVID MARTÍNEZ</b> TORO	<b>MANCA DEL MAR P.</b> Manca del Mar Priero
<b>SUSANA GÓMEZ C</b> Representante Ant. PH	<b>JOHN FREDI</b>
<b>IVAN PABLO SALAZAR</b> cutrep #1	<b>JAVIER RINCÓN</b>
<b>JUAN JAIRO GONZÁLEZ</b> cutrep #3	<b>CRISTÓBAL CARCEDO</b>
<b>CARVALHO</b>	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 380 DE 2024  
CÁMARA

por medio de la cual se reconoce como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación al Sainete Fiestero Antioqueño y a las Fiestas Afroancestrales de Danza, Música y Sainete, de la Vereda San Andrés, Municipio de Girardota, Antioquia.

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** Reconózcase al Sainete Fiestero Antioqueño, y a las Fiestas Afroancestrales de la Danza, la Música y el Sainete de la Vereda San Andrés, municipio de Girardota, Antioquia, como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.

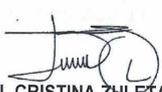
**Artículo 2º. Inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional.** De acuerdo con la normativa que regula el proceso de inclusión en la LRPCI (Resolución número 0330 de 2010 y el Decreto número 2358 de 2019), se faculta al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes para que en un término de (6) meses inicie el acompañamiento y asesoría técnica para el proceso de postulación e inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional al Sainete Fiestero Antioqueño y a las Fiestas Afroancestrales de la Danza, la Música y el Sainete de la Vereda San Andrés, municipio de Girardota, Antioquia.

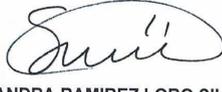
**Artículo 3º. Financiación.** Autorícese al Gobierno nacional para que, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, se incluya en el Banco de Proyectos de Inversión Pública del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes la iniciativa de actualizar el Plan Especial de Salvaguardia (PES) para el Sainete Fiestero Antioqueño y para las Fiestas Afroancestrales de la Danza, la Música y el Sainete, en aras de avanzar en la documentación y postulación e inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional.

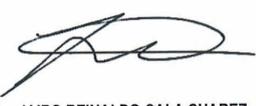
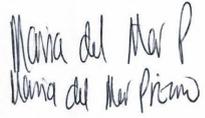
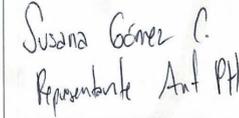
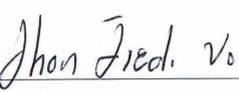
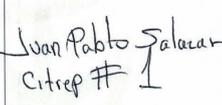
**Artículo 4º. Implementación.** La Nación, a través del Ministerio las Culturas, las Artes y los Saberes, y en articulación con el Consejo Comunitario, fomentará procesos etnoeducativos, artísticos y culturales relacionados con la salvaguarda de la Danza, la Música y el Sainete Fiestero Antioqueño en el territorio de la Vereda San Andrés, municipio de Girardota, Antioquia.

**Artículo 5º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

De los honorables Congresistas,

 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara Partido Comunes	 ISABEL CRISTINA ZULETA LOPEZ Senadora de la Senadora Pacto Histórico - Colombia Humana
---	---

 OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA Senador de la República Partido Comunes	 BERENICE BEDOYA PÉREZ Senadora de la República Alianza Social Independiente (ASI)
 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido COMUNES	 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN Representante a la Cámara por Bogotá Partido Comunes
 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Comunes - Pacto Histórico

EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Comunes - Pacto Histórico
 JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Santander Partido Comunes Pacto Histórico	 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara por Atlántico Partido Comunes
 Susana Gómez C. Representante Ant PH	 Juan Pablo Salazar Citrep # 1
 Juan Pablo Salazar Citrep # 1	 Juan Fiedel. Vº
 Cristóbal Carcedo	 Juan Pablo Salazar Citrep. 15

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes del Proyecto de Ley

En julio de 2011 Corantioquia, la Corporación Gaia y el Consejo Comunitario de la Vereda San Andrés, municipio de Girardota (Antioquia), publicaron el estudio para la postulación como Patrimonio Cultural Inmaterial Departamental al

Sainete de la Vereda San Andrés. Sin embargo, en este proceso de postulación quedaron relegadas o en procesos más incipientes, la postulación de las Fiestas Ancestrales de la Danza y el Sainete que conmemoran, le dan a sentido, territorialidad, contenido etnocultural y educativo a la práctica del Sainete.

Esta reflexión nos permite entender la importancia de postular tanto al Sainete Fiestero Antioqueño como a las Fiestas Ancestrales de la Danza y el Sainete como Patrimonio Inmaterial de la Nación, dado que dichas fiestas mantienen viva la práctica del Sainete en el territorio, generando procesos de apropiación, educación y relevo generacional frente a las prácticas culturales asociadas al Sainete.

Esto implica entonces reconocer al Sainete en una dimensión más integral y a las Fiestas que lo conmemoran como un patrimonio inmaterial de la nación, lo que implica acelerar el proceso de Inventario y de levantamiento del Plan de Salvaguarda en articulación con el Consejo Comunitario de la Vereda San Andrés. Tanto el Sainete como las Fiestas Ancestrales obedecen a un proceso creativo, dinámico y multidimensional que los convierte en patrimonio, en elemento fundamental de la identidad del territorio.

San Andrés es una vereda ubicada en la vertiente occidental del municipio de Girardota. Su principal actividad económica ha sido la agricultura y la elaboración de panela. Gran parte de su población es afrodescendiente, ya que fue una zona esclavista a la que llegaron también mulatos y libertos venidos del norte minero de Antioquia. La mayoría se convirtió en cosechadora de caña y arrendataria vinculada a la actividad de los trapiches de grandes propietarios que compartían con ellos, además de los espacios de trabajo, la filiación liberal.

En los distintos planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial, esta vereda comienza a ser reconocida como el patrimonio más representativo de la identidad cultural de Girardota, junto a las fiestas religiosas del Señor Caído. Es así como la vereda San Andrés fue declarada zona de protección histórico-cultural en el PBOT del año 2000 y en ella se proyectaron circuitos ecoturísticos, recorridos por los trapiches, senderos ecológicos, miradores, visitas culturales, entre otras.

La vereda cuenta con un Consejo Comunitario creado y reconocido legalmente en 1999, en el marco de la Ley 70 de 1993. “Este proceso impulsaría en la vereda una actitud más crítica frente al papel secundario que ocupaban en las festividades municipales que se nombraban con sus prácticas ancestrales” (INER, p.127).

### **El Sainete**

El Sainete es una expresión artística que se despliega a través del teatro y la actuación, la música de cuerdas, el verso y el baile articulado. Un acto que se realiza en la plaza pública o espacios comunes como casas ancestrales de la vereda. El primer Festival de la danza y el sainete en la zona

urbana se realizó en el marco del aniversario número 160 de Girardota (1993).

En su forma tradicional, el sainete es actuado solo por hombres, quienes interpretan papeles masculinos y femeninos. Algunos personajes llevan máscaras, trajes y gorros de colores vistosos. Se escribe en versos por lo general octosílabos con rima asonante. Es acompañado por un grupo musical compuesto de tiple, guitarra, bandola y raspa.

Dramatiza altercados familiares y discrepancias entre los padres por los pretendientes de sus hijas, en los cuales debe intervenir la autoridad. Carece de artificios escénicos. Se asocia con algunas familias y apellidos que han sido sus transmisores desde hace varias generaciones unidos a través de alianzas matrimoniales, hasta el punto de considerarse todos parientes entre sí.

En cada agrupación de sainete los mayores y más experimentados enseñan a los más jóvenes, y de este modo, transmiten sus conocimientos. El grupo está estrechamente asociado con la vida campesina y por relaciones familiares y domésticas, y hace parte de una pequeña comunidad rural donde los jóvenes están articulándose cada vez más al trabajo asalariado, abandonando esta práctica artística ancestral.

En ese entorno se ha transmitido desde hace muchas generaciones este saber o sensibilidad artística ligada con ciertos grupos familiares y apellidos, tales como Cadavid, Saldarriaga, Meneses, Foronda, Rojo, García, Tobón, Cataño, Cañas o Serna, que se reconocen como saineteros.

Cabe recordar que el sainete no se ha practicado únicamente en Girardota sino también en Barbosa, Copacabana, Envigado, al igual que en otros municipios del Oriente antioqueño.

El parentesco y la afinidad son los pilares sobre los que se construyó la comunidad de San Andrés, razón por la cual sobresalen cinco grandes grupos familiares (Cadavid, Foronda, Meneses, Rojo) en los cuales, dada su presencia histórica en el territorio, recae la tradición musical y sainetera que recoge las fiestas.

### **Fiestas Ancestrales de la Danza y el Sainete**

Esta manifestación hace parte del inventario de Patrimonio Cultural Inmaterial del municipio de Girardota, Antioquia (2022). Se trata de unas fiestas populares que desde su creación en 1993 se han convertido en un espacio de disfrute e interacción, además de una plataforma de proyección para los artistas locales. Se ha convertido también en un espacio de participación ciudadana, que brinda reconocimiento político a poblaciones históricamente excluidas como la afrodescendiente. Tras la activación patrimonial de las Fiestas está la construcción de identidades, de formas de reconocerse y diferenciarse de los otros, pero, sobre todo, para que esos otros diferentes los reconozcan.

*Representación de un sainete en las primeras Fiestas de la Danza y el Sainete. 1993. Anónimo. Archivo Histórico Municipal de Girardota.*

La reivindicación de la ancestralidad de las fiestas proviene de la apropiación de las mismas por la comunidad de San Andrés y su Consejo Comunitario. Desde hace 7 años no se realizan dichas fiestas en la centralidad del municipio y sí en el territorio de la vereda, incentivando la llegada de turistas al territorio y la apropiación comunitaria de dichas fiestas activando con más fuerza sus grupos culturales.



En su forma tradicional, el sainete es actuado solo por hombres, quienes interpretan papeles masculinos y femeninos. Algunos personajes llevan máscaras, trajes y gorros de colores vistosos. Se escribe en versos por lo general octosílabos con rima asonante. Es acompañado por un grupo musical compuesto de tiple, guitarra, bandola y raspa.

Dramatiza altercados familiares y discrepancias entre los padres por los pretendientes de sus hijas, en los cuales debe intervenir la autoridad. Carece de artificios escénicos. Se asocia con algunas familias y apellidos que han sido sus transmisores desde hace varias generaciones unidos a través de alianzas matrimoniales, hasta el punto de considerarse todos parientes entre sí.

En cada agrupación de sainete los mayores y más experimentados enseñan a los más jóvenes, y de este modo, transmiten sus conocimientos. El grupo está estrechamente asociado con la vida campesina y por relaciones familiares y domésticas, y hace parte de una pequeña comunidad rural donde los jóvenes están articulándose cada vez más al trabajo asalariado, abandonando esta práctica artística ancestral.

En ese entorno se ha transmitido desde hace muchas generaciones este saber o sensibilidad artística ligada con ciertos grupos familiares y apellidos, tales como Cadavid, Saldarriaga, Meneses, Foronda, Rojo, García, Tobón, Cataño, Cañas o Serna, que se reconocen como saineteros.

Cabe recordar que el sainete no se ha practicado únicamente en Girardota sino también en Barbosa, Copacabana, Envigado, al igual que en otros municipios del Oriente antioqueño.

Dentro de la concepción de patrimonio cultural inmaterial se integran dos elementos: los medios

para hacerlo y el tejido social como soporte. Se cuenta con esto último dada la existencia del Consejo Comunitario, de las organizaciones sociales, familias y personas que configuran una especie de infraestructura social y cultural, capaz de gestionar la realización anual de las Fiestas Ancestrales en el propio territorio. Sin embargo, dicha apuesta necesita del apoyo institucional en el que puedan concurrir la nación, el departamento y el municipio para que dichas Fiestas sean un atractivo etnoturístico en el territorio ancestral.

### **La territorialización de las Fiestas Ancestrales de la Danza y el Sainete**

La vereda San Andrés es el único lugar del municipio donde las fiestas siguen vivas, y es esa permanencia y la perseverancia que tienen para mantenerla, lo que funda su identidad comunitaria al mismo tiempo que la celebra. Esa territorialización en la vereda genera procesos de apropiación que refuerzan la necesidad de la declaratoria de las fiestas como patrimonio cultural inmaterial de la nación, jaladas por un Consejo Comunitario.

Los sainetes en la vereda San Andrés son una tradición que cohesiona a la comunidad y la convoca a reunirse desde el 23 de diciembre en el ensayo público.

San Andrés, diciembre de 2021. Juan José Quintero. Proyecto Patrimonio Cultural Inmaterial de Girardota. Inventario con participación comunitaria. Girardota, 2022.

Esa potencialidad de las fiestas está dada en su capacidad de representar la riqueza cultural de la comunidad afrodescendiente para hablar de su historia, su su gente, sus luchas y formas de resistir, su creatividad, haciendo un ejercicio de memoria anual. Todo esto es lo que le da su carácter de patrimonio cultural inmaterial.



Si bien estas son las fiestas municipales de Girardota, su principal componente responde a la tradición cultural de una porción de su territorio, que es el de la vereda San Andrés y su Consejo Comunitario que reclama la ancestralidad de estas fiestas. La vereda San Andrés y sus grupos artísticos son los que respaldan su nombre y su motivo.

Eran muchas las veredas de Girardota en las que se practicaba sainete: La Palma, San Esteban,

Los Encenillos, El Barro, Jamundí y Manga Arriba (donde se hacía hasta hace poco) son algunas de ellas. De todas fue desapareciendo paulatinamente, tal vez por la falta de interés en una diversión añeja, por el advenimiento de otras maneras de festejar o por prohibiciones que lo estigmatizaban.

En ninguna fue asumida la burla y la parranda como un acto de resistencia frente a condiciones sociales y políticas adversas, como una forma de transmitir y recrear la memoria de la comunidad o signo de identificación, a excepción de San Andrés.



*Personajes del sainete de la vereda Manga Arriba, ya desaparecido, en el desfile inaugural de las Fiestas de la Danza y el Sainete. 1995. Anónimo. Archivo Histórico Municipal de Girardota.*

En el Plan Estratégico de Cultura de Girardota 2020, el inventario del Patrimonio Cultural Inmaterial se constituyó en una de las acciones estratégicas que permitirá “reconocer, conservar y difundir la historia y la identidad cultural del territorio”. Además, los inventarios de PCI buscan construir conjuntamente con comunidades e individuos, medidas que permitan proteger, salvaguardar, difundir y gestionar de manera integral su patrimonio.

Lo anterior era una alusión clara y directa a la necesidad existente pero no atendida por las distintas administraciones municipales de promover inventarios, registros, catálogos y todo tipo de actividades de difusión y promoción que permitieran a las comunidades apropiarse de sus bienes culturales.

Las comunidades consultadas en esos momentos le adjudicaban al estado local toda la responsabilidad en la pérdida y el deterioro del patrimonio cultural de Girardota (Municipio de Girardota, Secretaría de Educación para la Cultura, 2009, p. 48).

Pues bien, a partir de ahí los inventarios de patrimonio cultural han estado presentes (como intención) en los planes estratégicos de cultura de Girardota del año 2012 y del 2019-2028. Desde ese momento se identificó la necesidad de producir un diagnóstico sobre el patrimonio, pues “se desconoce el inventario existente que además no está actualizado y no se ha realizado un inventario de patrimonio inmaterial” (p. 43).

### Aspectos históricos

Estas fiestas como muchas otras en Antioquia eran iniciativas privadas impulsadas por comerciantes locales o distribuidores de licores, que veían en ellas la oportunidad de un buen negocio. Como relata Luis Fernando Londoño, José María Sierra implementó este sistema a partir de 1886, evacuando la sobreproducción de sus fábricas de aguardiente a través de la organización de intempestivas fiestas en los pueblos, concertadas con los curas y los alcaldes, quienes prestaban santo para procesión o plaza para la corrida de toros, a cambio de participación en las ganancias.

Hasta 1998 Girardota realizaba unas fiestas de carácter ecológico y turístico, resaltando los bienes naturales del territorio, llevaban el nombre de Carnaval de la Guagua y el Chagualo:

*“Otros temas que ganaban relevancia eran el medio ambiente y la cultura como asuntos interconectados que determinaban la identidad y el desarrollo de las comunidades. Fue en este contexto que surgió la idea de realizar en Girardota este carnaval, una propuesta lúdica de educación etnoambiental, nombrada así por dos especies nativas en riesgo de desaparición, promovida por la Cámara de Comercio de Medellín y apoyada por la Administración Municipal: la guagua y el chagualo” (INER, 2022, p. 122).*

Desde 1998 se viene realizando en el municipio cada año las Fiestas de la Danza y el Sainete, pero desdibujando su carácter comunitario y siendo secundaria frente a espectáculos más llamativos y comerciales. En el rescate de la ancestralidad de las fiestas juega un papel clave el Consejo Comunitario, capaz de articular la fuerza popular y la fuerza institucional:

*“Por un lado, los planes estratégicos para impulsar una región y por otro, el empoderamiento de las comunidades locales al apropiarse de su entorno, recuperar sus tradiciones, generar conocimiento y exigir derechos, usando la creatividad y el arte como medio. En 1998 se llevó a cabo el último Carnaval de la guagua y el chagualo (...). Su trayectoria fue corta pero significativa, en materia de apropiación y posicionamiento. En algunos de los planes de desarrollo posteriores a esta fecha, se proyectó la reactivación de los carnavales ecológicos sin éxito. Según Larrain y Madrid (2018), el carnaval se fusionó con las que serían desde 1993 las fiestas municipales de la danza y el sainete. Sin embargo, más que una fusión, lo que se da entre ambas es una transición. El carnaval le dio paso a una festividad fundamentada en sus propósitos: el reconocimiento y la celebración de lo propio. Las Fiestas de la danza y el sainete fueron también el resultado de ese activismo social que avivó el carnaval y que hizo de la fiesta un espacio para reivindicar la presencia de una población históricamente marginada como la afrodescendiente, a través de las prácticas culturales con las que había resistido” (INER, 2022, p. 125).*

Los grupos artísticos y culturales, en especial los de la vereda San Andrés, han sido marginalizados por la creciente espectacularización y masificación de las fiestas. No obstante, ellos se resisten y se adaptan a las circunstancias, aunque desde el 2000-2004 han venido exigiendo que estas fiestas sean valoradas en el territorio de la vereda donde tienen más significado y ritualidad.

En el 2011 comenzó el proceso de patrimonialización del sainete de la vereda San Andrés. El Consejo Comunitario, con el apoyo de Corantioquia y la Corporación GAIA, postuló el sainete y las prácticas artísticas asociadas como patrimonio cultural departamental frente al Consejo Departamental de Patrimonio. Tres años después, con el visto bueno de esta entidad, el alcalde municipal emitió una resolución mediante la cual avalaba esta decisión y le daba vía libre a la realización de un Plan Especial de Salvaguardia del sainete de la vereda San Andrés (2016-2017), que concluyó con su inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de Antioquia en 2018.

Este fue un proyecto interinstitucional que vinculó entidades del nivel nacional (Ministerio de Cultura), regional (Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia), y local (Administración Municipal), con el propósito de reconocer y proteger una manifestación cultural que desborda el ámbito local y representa la diversidad del país.

El Sainete como tal tiene una importancia simbólica, cultural e identitaria que cobra más significado en el territorio ancestral. Las Fiestas de la Danza y el Sainete son un espacio que la gente reclama y reconoce como un tiempo particular destinado a celebrar en comunidad, en el caso del casco urbano en torno a temas que no dominan o no despiertan su interés, pero saben propios de Girardota.

Ese desconocimiento es lo que distancia al público de la programación asociada a la danza y el sainete, lo que no les permite identificarse con esta práctica que reconocen como algo ajeno, exclusivo de la vereda San Andrés. En buena parte, la Administración municipal ha generado esta situación al interesarse sobre todo en el espectáculo y en promover la llegada de turistas para estas fechas. Esto ha generado la disminución progresiva del protagonismo de estas prácticas culturales y ha dejado de lado el fortalecimiento del componente pedagógico y de formación acerca de ellas.

### **Inventario del Patrimonio Cultural Inmaterial en Girardota**

El Inventario de Patrimonio Cultural Inmaterial de Girardota (INER, 2022) fue realizado de manera participativa y busca construir conjuntamente con comunidades e individuos, medidas que permitan proteger, salvaguardar, difundir y gestionar de manera integral su patrimonio.

En ese inventario se encuentran las Fiestas de la Danza y el Sainete, como un componente del

Sainete ya incluido en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito municipal y departamental. En dicho Inventario de Patrimonio Cultural Inmaterial de Girardota, además, se destacan las siguientes manifestaciones: Devoción al Señor Caído; Producción panelera; Músicos de cuerdas tradicionales; Músicos parranderos.

La iniciativa de postular el Sainete de la vereda San Andrés del municipio de Girardota para ser incluido en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito municipal y departamental surgió a comienzos de la década del 2010 como producto de sendos estudios realizados en el marco del Convenio de Asociación 438 de 2009 Proyecto: Gestión Ambiental y Patrimonial Corantioquia – GAP 2010, y la Orden de Servicios 2011-001120 con los cuales se buscaba darle sustento al proceso de conformación como Consejo Comunitario del grupo afrodescendiente de dicha vereda.

Pero solo fue hasta la realización de la sesión realizada el día 6 de abril de 2017 cuando el Consejo Departamental de Patrimonio Cultural emitió el concepto favorable al Plan Especial de Salvaguardia del Sainete, y mediante Decreto número 2173 de 2018, se incluyó a la manifestación Sainete de la vereda San Andrés del municipio de Girardota en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del departamento de Antioquia.

Con este proyecto de ley se busca que tanto el Sainete como las Fiestas Ancestrales de la Danza y el Sainete que se celebra cada año ingresen en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.

## **2. Justificación**

Rescatar unas Fiestas Ancestrales en un territorio que se caracteriza por tener el único Consejo Comunitario en un área metropolitana en el país, es un acto de reconocimiento cultural a la población afrodescendiente que históricamente ha habitado esta vereda. Es clave reseñar que las Naciones Unidas han declarado el Decenio Internacional para los Afrodescendientes, y esta declaración se centra en la protección de los derechos de las personas de ascendencia africana, reconociendo sus aportaciones y la preservación de su rico patrimonio cultural.

Después de la Constitución de 1991, la participación ciudadana y la inclusión de sectores de la sociedad antes invisibilizados en lo público (jóvenes, campesinos, afrodescendientes, etc.) se convirtió en un asunto vital a tener en cuenta en el momento de pensar en proyectos institucionales. Otros temas que ganaron relevancia son el medio ambiente y la cultura como asuntos interconectados que determinaban la identidad y el desarrollo de las comunidades. Fue en este contexto que surgió la idea de realizar en Girardota estas fiestas, antes de la Guagua y el Chagualo (una propuesta lúdica de educación etnoambiental).

Este tránsito de un carnaval ambiental a unas fiestas de la danza y el sainete dan cuenta del avance del municipio en el reconocimiento de aspectos claves

de su identidad cultural y de su ancestralidad. En el caso del Sainete se rescata, salvaguarda y reconoce una práctica de origen afro, popular y de tinte un poco más crítico o si se quiere laico respecto a un municipio de arraigo conservador y católico. A parte de que, como se mencionó en la exposición de motivos, se visibiliza una práctica ancestral en el costado occidental del municipio, marginado de las dinámicas de la centralidad municipal, también producto de un racismo estructural arraigado en muchos municipios de Antioquia que se autoidentifican como “blancos, ricos y propietarios”.

Finalmente, declarar a las fiestas ancestrales de la Danza y el Sainete como patrimonio cultural de la nación es una medida significativa por varias razones:

**Preservación de la identidad cultural:** Estas fiestas son parte integral de la identidad cultural de la nación, reflejando tradiciones ancestrales, costumbres y formas de expresión únicas que merecen ser protegidas y promovidas para las generaciones futuras.

**Promoción del turismo cultural:** Al declarar estas fiestas como patrimonio cultural, se fomenta el turismo cultural, atrayendo a visitantes interesados en experimentar y aprender sobre las tradiciones y la historia del sainete en un territorio afro. Esto puede impulsar la economía local y generar oportunidades para el consejo comunitario como gestor de la organización y celebración de las fiestas.

**Valorización de las artes escénicas:** La danza y el sainete son formas de arte escénico que merecen reconocimiento y apoyo. Declarar estas festividades como patrimonio cultural ayuda a destacar la importancia de las artes escénicas en la cultura nacional y a promover su práctica y desarrollo continuo.

**Fortalecimiento de la cohesión social:** Estas festividades suelen involucrar a comunidades enteras en su organización y celebración, promoviendo el sentido de pertenencia, la colaboración y el orgullo por la cultura local. Al ser reconocidas como patrimonio cultural, se fortalece el tejido social y se fomenta la participación ciudadana en la preservación de las tradiciones.

**Protección del conocimiento tradicional:** Muchas de las danzas y sainetes tradicionales están ligados a conocimientos ancestrales transmitidos de generación en generación. Al declarar estas festividades como patrimonio cultural, se protege este conocimiento tradicional de la pérdida o el olvido, asegurando su continuidad y transmisión a las futuras generaciones.

En resumen, declarar las fiestas de la danza y el sainete como patrimonio cultural de la nación es una medida importante para proteger, promover y valorar las expresiones culturales que forman parte fundamental de la identidad nacional y contribuyen al enriquecimiento de la sociedad en su conjunto.

### 3. Antecedentes jurídicos

En nuestro país la normatividad vigente para la declaratoria de patrimonio cultural inmaterial de manifestaciones artísticas y culturales se basa en varias leyes y decretos que regulan este proceso. Los principales instrumentos normativos son:

- Ley 1185 de 2008: Modifica la Ley General de Cultura (Ley 397 de 1997) y establece el marco normativo para la protección del patrimonio cultural de la nación. La ley introduce el concepto de patrimonio cultural inmaterial y dispone que el Ministerio de Cultura es el encargado de reconocer y declarar como patrimonio cultural inmaterial aquellas manifestaciones que cumplan con los criterios establecidos.
- Decreto número 2941 de 2009: Reglamenta la Ley 1185 de 2008 y establece los procedimientos y criterios para la declaratoria, salvaguardia y protección del patrimonio cultural inmaterial en Colombia. Este decreto detalla los pasos para la elaboración de los Planes Especiales de Salvaguardia (PES), que son necesarios para la declaratoria.
- Decreto número 1080 de 2015: Este decreto compila y simplifica las normas vigentes en materia de cultura, incluyendo las relacionadas con el patrimonio cultural inmaterial. Consolida y aclara el procedimiento para la declaratoria de bienes de interés cultural y el papel del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural en el proceso.
- Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Unesco (2003): Aunque es un tratado internacional, esta convención es fundamental en la normativa colombiana, ya que Colombia es parte de la convención, y la Ley 1185 de 2008 se alinea con sus principios. Esta convención define qué se entiende por patrimonio cultural inmaterial y establece los compromisos de los estados parte para su protección.
- Resolución número 983 de 2010: Emitida por el Ministerio de Cultura, esta resolución establece los lineamientos específicos para la formulación de los Planes Especiales de Salvaguardia (PES), que son requisitos indispensables para la declaratoria de manifestaciones culturales como patrimonio inmaterial.

Todos estos instrumentos legales forman la base del marco normativo que regula la protección, promoción y salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial en Colombia, asegurando que las manifestaciones culturales y artísticas que son importantes para la identidad y memoria colectiva del país sean reconocidas y preservadas para futuras generaciones.

### 4. Conflicto de intereses

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley 2003 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en que se dispone el incluir “(...) un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para

la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286”, se plantea lo siguiente. Por su naturaleza, este proyecto no presenta ninguna situación de conflicto de interés, lo que no exime al Congresista que así lo considere de declararse impedido al respecto.

**5. Conclusiones**

Este proyecto de ley se enmarca dentro de la política pública de cultura de paz y del cuidado de la biodiversidad del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, orientada a construir un proyecto de nación con base en el pluralismo, la diversidad cultural y el arraigo territorial de la misma. En este sentido es importante la Declaratoria de las Fiestas Ancestrales de la Danza y el Sainete como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, en tanto rescata del olvido y del ostracismo una práctica ancestral que construye identidad a partir de prácticas artísticas y culturales transmitidas de generación en generación mediante la Danza y el Sainete.

La declaratoria trae consigo un proceso de rescate, valoración, difusión y apropiación generacional de un saber artístico y cultural que hunde sus raíces en las denominadas prácticas afodiasporicas, y que integra la música, el baile y el teatro en una práctica colectiva transmitida generacionalmente. Aprobar este proyecto de ley es darle un respaldo a la cultura que construye tejido social en el territorio y que se resiste a la “espectacularización” y/o banalización de saberes ancestrales. Como representante de los pueblos étnicos e impulsor de la implementación integral del capítulo étnico del Acuerdo de Paz, le solicito al Congreso de la República aprobar este proyecto que favorece la construcción colectiva y cotidiana de una cultura de paz desde los territorios.

**6. Impacto fiscal**

De acuerdo con la Ley 819 de 2003 en su artículo 7º, el cual establece que en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto, deberá hacerse explícito en la exposición de motivos y deberá ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo, es pertinente resaltar que el presente proyecto de ley no implica un impacto fiscal en el gasto público, puesto que el proyecto sólo autoriza al gobierno nacional para que incluya las partidas presupuestales necesarias para acelerar el proceso de inclusión en la LRPIC a la práctica ancestral del Sainete y de las Fiestas que lo conmemoran, exaltan y promocionan en la vereda San Andrés del municipio de Girardota, Antioquia.

**6. Bibliografía**

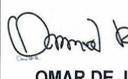
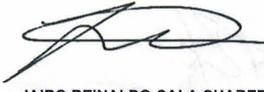
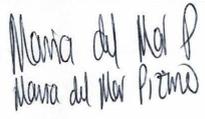
- ALCALDÍA DE GIRARDOTA. Resolución del 9 de abril de 2014.
- ALCALDÍA DE GIRARDOTA-SECRETARÍA DE PLANEACIÓN. Revisión y compilación de fuentes secundarias como primera fase de la elaboración participativa del Plan integral de desarrollo turístico municipal. Girardota, 2009.

- CONSEJO COMUNITARIO AFRODESCENDIENTE DE LA VEREDA SAN ANDRÉS GIRARDOTA. Plan Especial de Salvaguardia del Sainete de la vereda San Andrés. Girardota, 2017. Digitado.
- CORPORACIÓN GAIA. El sainete está corrido, Sainete de la vereda San Andrés del municipio de Girardota, Estudio para la postulación como patrimonio cultural inmaterial departamental. Medellín, 2011.
- INER (2022). Patrimonio Cultural Inmaterial de Girardota (Inventario con participación comunitaria).
- Madrid, P. (2021). Fiesta, devoción y poder. Fiestas locales y prácticas políticas en el Municipio de Girardota – Antioquia (2021). (Tesis doctoral).

De los honorables Congresistas,

 <b>PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA</b> Representante a la Cámara Partido Comunes 	 <b>ISABEL CRISTINA ZULETA LOPEZ</b> Senadora de la Senadora Pacto Histórico - Colombia Humana 
--	---

22

 <b>OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA</b> Senador de la República Partido Comunes	 <b>SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA</b> Senadora de la República Partido COMUNES
 <b>JAIRO REINALDO CALA SUAREZ</b> Representante a la Cámara Santander	 <b>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO</b> Representante a la Cámara Valle del Cauca
 <b>BERENICE BEDOYA PÉREZ</b> Senadora de la República Alianza Social Independiente (ASI)	 <b>CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Comunes
 <b>GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ</b> Representante a la Cámara por Atlántico Partido Comunes	 <b>EDUARD SARMIENTO HIDALGO</b> Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
 	 

2

Susana Gómez C. Representante Ant. Atl.	Jhon Fredi V.
Juan Pablo Salazar Citrep # 1	[Firma]
Joun Jairo Gonzalez. Citrep # 3	Joun Jairo Gonzalez. Citrep # 3.
[Firma]	[Firma]
[Firma]	[Firma]

identificación, tipo de identificación de documento (CC, CE, Pasaporte, NIT, TI), número del móvil, IMEI, correo electrónico y datos biométricos del suscriptor o usuario que permitan verificar su identidad y prevenir suplantaciones.

**Parágrafo.** El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo constituirá una infracción al régimen de telecomunicaciones, en los términos del numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 o la norma que lo modifique o lo adicione.

**Artículo 2º. Identificación de llamadas procedentes de centros penitenciarios y carcelarios.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y el Ministerio de Justicia y del Derecho, reglamentará la implementación de una estrategia para que mediante sistemas tecnológicos se identifique y alerte a los usuarios sobre las llamadas originadas desde centros penitenciarios y carcelarios. Los operadores de telefonía móvil estarán obligados a implementar dicha estrategia para advertir al receptor sobre la procedencia de la llamada, respetando los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 8 de octubre del año 2024  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley Acto Legislativo  
 No. 380 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por: HR:  
Pedro Baracuta García

De los Honorables Congresistas,

[Firma] JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Huila

Mauricio Pardo ✓

[Firma] GISEL PEREZ ✓

[Firma] Hernando González ✓

[Firma] la Pastora Huila ce. ✓

[Firma] JOHNNY PEREZ ✓

[Firma] CARLOS JOVY SOLÍS VILVA ✓

[Firma] JOSUE RODRIGUEZ CONTRERAS ✓

[Firma] CAROLINA A. ✓

[Firma] JOSUE ✓

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 381 DE 2024  
CÁMARA**

por medio de la cual se establecen medidas sobre la adquisición y venta de tarjetas SIM y otras tecnologías similares en Colombia.

**El Congreso de Colombia  
DECRETA:**

**Artículo 1º. Obligatoriedad de identificación biométrica.** Para la adquisición de una tarjeta SIM u otras tecnologías con fines similares, los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, incluyendo los operadores móviles virtuales que presten los servicios de telecomunicaciones en Colombia, deberán registrar de inmediato en sus respectivas bases de datos: nombre y apellidos completos del suscriptor o usuario, número de

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. Normas constitucionales y legales que soportan el proyecto de Ley:**

En Colombia la Ley 37 de 1993, por la cual se regula la prestación del servicio de telefonía móvil celular, la celebración de contratos de sociedad y de asociación en el ámbito de las telecomunicaciones y se dictan otras disposiciones. Estableció la definición del servicio de telefonía móvil y reguló múltiples disposiciones sobre su operación en el territorio nacional. Esta ley fue modificada y en parte derogada.

La telefonía móvil celular se reglamentó con el Decreto número 741 de 1993 donde se definió para efectos prácticos, este servicio, los operadores,

las faltas y procedimientos sancionatorios que les aplican a estos.

Del mismo modo, la Ley 1266 de 2008 responsabiliza a los operadores de fortalecer los mecanismos y procesos físicos, electrónicos o de cualquier naturaleza para establecer la identidad plena de los titulares de información y evitar situaciones de suplantación de identidad, así como reportar o tratar información comprobable que cumpla el principio de veracidad y los deberes asociados a este principio en cuanto a la calidad de los registros de los datos suministrados a los operadores de información.

En congruencia, la Resolución número 0912 de 2008 del Ministerio de Defensa estableció:

**“Artículo 3º.** *Los concesionarios y licenciatarios garantizarán que al activar una línea telefónica deben registrar de inmediato en sus respectivas bases de datos: Nombre y apellidos completos del suscriptor o usuario, número de identificación, tipo de identificación de documento (CC, CE, Pasaporte, NIT, TI), número del móvil o línea telefónica fija, número ID y Flota (si aplica). Lo anterior, sin perjuicio a la legalización posterior de los demás datos exigidos en el Anexo Uno (1).”*

Por otra parte, la Ley 1341 de 2009, por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones. Estableció disposiciones para la operación en momentos de emergencia, calamidad pública o desastres que incluían poner a disposición de las autoridades de manera gratuita y oportuna sus redes de servicios para la transmisión de comunicaciones. En esta misma ley se incluyen disposiciones sobre el registro único de TIC ante el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones además de la creación de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, la encargada de promover la competencia en los mercados, promover el pluralismo informativo, evitar el abuso de posición dominante y regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones al igual que garantizar la protección de los derechos de los usuarios, entre otros. Es en esta ley donde también se incluye el régimen de infracciones y sanciones para el sector de tecnologías de la información.

Asu vez, el Decreto número 1630 de 2011, por medio del cual se adoptan medidas para restringir la operación de equipos terminales hurtados que son utilizados para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles. Se creó la base de datos de IMEI y se establecieron disposiciones para el uso de esta herramienta contra el delito de robo de celulares.

La Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en su artículo 95 también establece que deber de los operadores contar con la información actualizada de los titulares de las líneas activas móviles, sin importar la modalidad de servicio; al igual que establece qué comportamientos afectan la seguridad de las personas y sus bienes relacionados con equipos terminales móviles incluyendo:

*“12. Activar líneas telefónicas sin que el usuario haya suministrado al prestador del servicio, los datos biográficos en el momento de la activación.*

*13. Activar Sim Card (IMSI) sin que el usuario haya suministrado al prestador del servicio, los datos biográficos en el momento de la activación.”*

La Resolución CRC 5050 de 2016 estableció en su artículo 2.1.10.8. la obligatoriedad de suministrar el servicio de identificación de llamadas por parte de los proveedores de servicios de telefonía:

**Artículo 2.1.10.7. Obligatoriedad de Suministrar el Servicio de Código Secreto.** *Los proveedores que presten los servicios de telefonía fija deben suministrar a sus usuarios, sin costo adicional, el servicio suplementario de código secreto, con el fin de prevenir la generación de llamadas no consentidas por el usuario, que causen algún cobro diferente al cobro de llamadas locales.*

*Cuando se trate de nuevas líneas, se debe entregar al usuario que celebró el contrato, junto con el contrato respectivo y sin necesidad de solicitud en tal sentido, el código secreto y la información sobre la forma de acceder y utilizar adecuadamente dicho servicio, y sus ventajas de seguridad.*

*En todo caso, la información relacionada con el uso y ventajas del código secreto debe ser suministrada a los usuarios trimestralmente, mediante procedimientos idóneos y verificables.*

La Ley 1908 de 2018, por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones, incluyó en el artículo 11 una disposición sobre el manejo de las llamadas telefónicas que salen desde los centros de reclusión:

**Artículo 11. Control a las llamadas desde los centros de reclusión.** *Cuando se produzcan llamadas procedentes de dispositivos de telecomunicaciones ubicados en centros penitenciarios y carcelarios, los operadores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán disponer lo necesario para informar al destinatario de la comunicación, el lugar del nombre y establecimiento desde el cual se origina.*

*El incumplimiento de este deber dará lugar a la imposición de las multas previstas en el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, de conformidad con el régimen allí previsto.*

De igual forma la Ley 1978 de 2019, por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones. Introdujo disposiciones que modificaban el Registro único de TIC para incorporar a los Proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones entre otros. Al igual que se establecieron nuevas disposiciones sobre la asignación del espectro y regulaciones que les aplicarían a estos proveedores.

## **II. Un diagnóstico sobre la extorsión en Colombia**

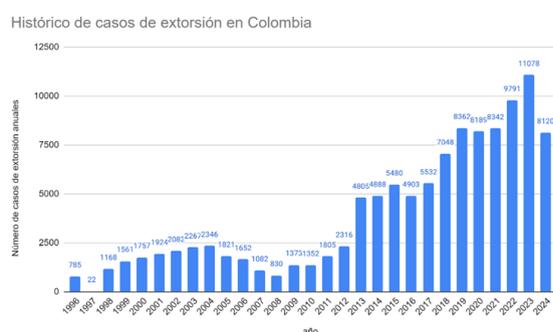
En América latina las practicas extorsivas son una tendencia regional, que tiene características específicas que varían entre países pero que se extienden como el “crimen perfecto” ya que

difícilmente se denuncia y mucho menos se investiga. Es entonces una práctica que conlleva altos niveles de impunidad y que se ha localizado dentro de las organizaciones criminales, pandillas callejeras y centros penitenciarios y carcelarios. En la literatura, la extorsión se ha contextualizado como una actividad que define el crimen organizado y que está estrechamente asociada al control territorial y las actividades ilegales<sup>1</sup>.

En Colombia el delito de extorsión está contemplado en el artículo 244 del Código Penal, y si bien cuenta con múltiples circunstancias de agravación punitiva y es uno de los delitos con mayor cantidad de condenas intramurales las denuncias siguen aumentando<sup>2</sup>.

La extorsión ha venido en aumento en el territorio nacional en los últimos años (Gráfica 1). De acuerdo con la base de datos del Ministerio de Defensa Nacional, el primer semestre del 2024 fue el que más casos de extorsión reportó en los últimos tres años; un incremento del 27,5% respecto del mismo periodo del año anterior<sup>3</sup>.

**Gráfica 1.** Datos históricos de las denuncias por el delito de extorsión en Colombia.



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Derechos Humanos y Defensa Nacional a septiembre de 2024. Ministerio de Defensa Nacional.

Las regiones más afectadas por este delito en el 2023 fueron Antioquia y Bogotá D.C. con 1.918 y 1.527 casos respectivamente. La extorsión es un delito que afecta a todo el territorio nacional, sin embargo, es especialmente grave en las zonas rurales y dispersas pues es usada como mecanismo de control territorial.

En Colombia la extorsión es una práctica de financiación del crimen organizado y ha estado tradicionalmente relacionada con el financiamiento de grupos armados ilegales como grupos de guerrillas y paramilitares, posteriormente comenzó a ser practicada por imitadores de estos y organizaciones criminales, afectando tanto a empresas como a particulares. Las “falsas guerrillas” al igual que los grupos de narcotraficantes que buscan diversificar sus ingresos continúan operando y usando la extorsión como forma de financiación sin forma de contrarrestarlos. Una segunda forma de extorsión se ha propagado en años recientes conocida como “el gota a gota”, en el que los extorsionadores obtienen un ingreso permanente exigiendo pequeñas cantidades a las víctimas<sup>4</sup>.

Dentro de las causas del aumento en las cifras del delito de extorsión, se encuentran las dinámicas de criminalidad organizada que se vieron afectadas por los bajos precios del mercado de la coca en los últimos años y a su vez con el objeto de extender su control territorial, los grupos criminales han optado por diversificar las rentas ilegales en los territorios, incrementando el uso de la minería ilegal y la extorsión contra la población civil y el sector productivo<sup>5</sup>.

Otra de las múltiples causas del aumento en este delito es la descrita por Meneses (2024) que destaca el hacinamiento, la corrupción, la falta de personal de custodia y la atención de la población carcelaria como causas del crecimiento de la criminalidad desde las cárceles. Por tal razón, la crisis carcelaria en el país está directamente relacionada con el crecimiento de las extorsiones desde estos establecimientos. La carencia de controles efectivos desde las cárceles ha permitido el contrabando de dispositivos electrónicos, teléfonos móviles y tarjetas SIM u otras tecnologías similares que mantienen el ciclo de incautación y contrabando, como un problema de no acabar<sup>6</sup>.

Así mismo, el aumento de la extorsión también obedece al cambio de la población víctima de este delito. Este delito que afectaba principalmente a personas con grandes patrimonios hoy afecta a otros sectores de la población, con extorsiones de pequeño monto que asegura un flujo de dinero permanente para los delincuentes<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Dammert, L. (2021). Extortion: The backbone of criminal activity in latin america. (). Florida, USA.: Retrieved from [https://digitalcommons.fiu.edu/jgi\\_research/47/](https://digitalcommons.fiu.edu/jgi_research/47/)

<sup>2</sup> Acosta Argote, C. (2021, agosto 12.). La radiografía de los delitos más comunes que terminan con sentencia de prisión. Asuntos Legales Retrieved from <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-radiografia-de-los-delitos-mas-comunes-que-terminan-con-sentencia-de-prision-3213631>

<sup>3</sup> Acosta Argote, C. (2021, agosto 12.). La radiografía de los delitos más comunes que terminan con sentencia de prisión. Asuntos Legales Retrieved from <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-radiografia-de-los-delitos-mas-comunes-que-terminan-con-sentencia-de-prision-3213631>

<sup>4</sup> Dammert, L. (2021). Extortion: The backbone of criminal activity in latin america. (). Florida, USA.: Retrieved from [https://digitalcommons.fiu.edu/jgi\\_research/47/](https://digitalcommons.fiu.edu/jgi_research/47/)

<sup>5</sup> Gómez, A. (2023, ). La crisis cocalera, ¿un chance para la paz o para la minería ilegal? La Silla Vacía - Red Rural Retrieved from <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-rural/la-crisis-cocalera-un-chance-para-la-paz-o-para-la-mineria-ilegal/>

<sup>6</sup> Procuraduría General, & de la Nación. (2024). Procuraduría raja al gobierno por extorsión carcelaria [Abstract]. Boletines Procuraduría General De La Nación, 22 Retrieved from <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-raja-al-gobierno-por-extorsion-carcelaria.aspx>

<sup>7</sup> Paya, K., Montoya, J., Monsalve, C., & Cardona, J.

A pesar del incremento en las cifras reportadas de casos de extorsión, la cifra oculta o de “no denuncia” exhibe un problema más profundo. En la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana – ECSC 2021, el DANE reportó que la extorsión tuvo una tasa de victimización del 1.0%, pero con una tasa de no denuncia del 79,6%. La cifra oculta o de no denuncia para el delito de extorsión en las cabeceras municipales es de 76,7% pero esta cifra es mucho más preocupante para los centros poblados y rurales dispersos donde alcanza el 92,8%<sup>8</sup>.

Si indagamos más a fondo sobre las razones para no denunciar, la ECSC 2021 reportó que en un 37,0% de las veces la víctima lo consideró innecesario, seguido de un 22,3% que aseguraron que las Autoridades no hacen nada, y un 15,4% que reportó que no conocía el proceso de denuncia, un 6,6% reportó que no denunció pues lo(a) amenazaron y tenía miedo a represalias<sup>9</sup>.

Que entre las razones para no denunciar de las víctimas se encuentre que las autoridades no tomen acciones, que no confían en la administración de justicia, que le faltaban pruebas del hecho y que lo consideren innecesario<sup>10</sup>., puede ser un síntoma de las fallas que existen en la administración de justicia para efectivamente procesar a los culpables de este delito.

Cuando los grupos delictivos organizados lanzan prácticas de extorsión en América Latina, corren poco riesgo de que las víctimas denuncien el delito a la policía, especialmente cuando la extorsión se dirige a mercados ilegales como la prostitución, el comercio en el mercado negro o las apuestas ilegales. Es poco probable que incluso los ciudadanos comunes que participan en actividades comerciales legales denuncien el delito a la policía por temor a represalias y complicidad o ineficacia de la policía. Las prácticas de extorsión se han arraigado en la región y son las principales vías para que los delincuentes adquieran dinero en efectivo<sup>11</sup>.

(2018). Extorsión: Comportamiento del delito en el pos-conflicto comparado con otros delitos similares (Especialización en Derecho Penal). Retrieved from [http://repository.icesi.edu.co/biblioteca\\_digital/handle/10906/84355](http://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/handle/10906/84355)

<sup>8</sup> DANE. (2023). Boletín técnico. encuesta de convivencia y seguridad ciudadana (ECSC). periodo de referencia año 2021. (). Bogotá D.C.: Retrieved from [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Bol\\_ECSC\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Bol_ECSC_2021.pdf)

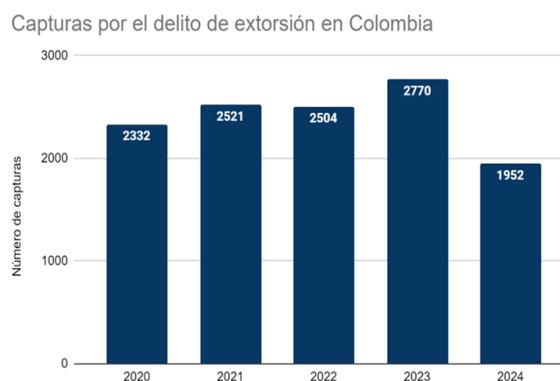
<sup>9</sup> DANE. (2023). Boletín técnico. encuesta de convivencia y seguridad ciudadana (ECSC). periodo de referencia año 2021. (). Bogotá D.C.: Retrieved from [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Bol\\_ECSC\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Bol_ECSC_2021.pdf)

<sup>10</sup> DANE. (2023). Boletín técnico. encuesta de convivencia y seguridad ciudadana (ECSC). periodo de referencia año 2021. (). Bogotá D.C.: Retrieved from [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Bol\\_ECSC\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Bol_ECSC_2021.pdf)

<sup>11</sup> Dammert, L. (2021). Extortion: The backbone of criminal activity in latin america. (). Florida, USA.: Retrieved from [https://digitalcommons.fiu.edu/jgi\\_research/47/](https://digitalcommons.fiu.edu/jgi_research/47/)

En el 2023 la Policía Nacional reportó que hubo 2.770 capturas por el delito de extorsión, un incremento del 10,6% en las capturas por este delito a comparación de los 2.504 casos del 2022. En lo corrido del 2024 se han reportado 1.952 capturas por este delito, donde los departamentos con mayores reportes son Antioquia con 297 casos, Cundinamarca con 278 casos, Atlántico con 217 casos y Valle del Cauca con 194 casos.

### Gráfica 2. Histórico de capturas por el delito de extorsión ART. 244 del Código Penal.



Fuente: Policía Nacional. Resultados operativos. 2024<sup>12</sup>

### III. La extorsión telefónica carcelaria

En la extorsión clásica los delincuentes contactan a la víctima mediante llamadas telefónicas, mensajes de texto o panfletos, se identifican como integrantes de grupos delincuenciales y exigen dinero (por supuesta seguridad privada o cuota de matrícula para funcionamiento) a cambio de permitirles continuar con sus actividades sin ser objeto de atentados en su contra.<sup>13</sup>

El surgimiento de la llamada extorsivas como la modalidad de extorsión más frecuente en el país denota el avance en el acceso a las telecomunicaciones y el internet en Colombia<sup>14</sup>. La llamada extorsiva, siendo la forma más utilizada por los delincuentes, se define como aquella que el delincuente ejecuta directamente contactando a su víctima vía telefónica, y mediante el empleo de frases intimidantes con las cuales genera el temor o amenaza directa a la víctima o a algún familiar, manifiesta su pretensión económica para evitar daños (físicos, materiales o psicológicos) a la persona, su familia o sus bienes<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Policía Nacional. (2024) Resultados operativos. Delito - Extorsión ART. 244 del C.P. <https://www.policia.gov.co/resultados-operativos>

<sup>13</sup> Policía Nacional (2023) Juntos prevenimos la extorsión. Extorsión clásica. Guala. <https://www.policia.gov.co/noticia/juntos-prevenimos-extorsion>

<sup>14</sup> Carreño-Cucaita, K. (2023) “Comportamiento de la extorsión posterior a la implementación de los acuerdos de paz en Colombia y pandemia COVID-19 en el periodo 2018 – 2021”, Revista Estado, Paz y Sistema Internacional, 2(3), pp. 5–28. doi: 10.25062/2981-3034.4748.

<sup>15</sup> Carreño-Cucaita, K. (2023) “Comportamiento de la extorsión posterior a la implementación de los acuerdos de paz en Colombia y pandemia COVID-19 en el periodo 2018 – 2021”, Revista Estado, Paz y Sistema Internacional, 2(3), pp. 5–28. doi: 10.25062/2981-3034.4748.

Con las llamadas extorsivas se generan ingresos con pocos riesgos para los delincuentes, pues desde un solo celular se pueden hacer 250 llamadas extorsivas al día y cambian de SIM CARD para que los números no puedan ser identificados con facilidad. Además, dependiendo de la estructura del grupo delincuencia, con este delito se pueden generar hasta 2000 millones de pesos por año<sup>16</sup>.

Las llamadas extorsivas fueron la forma más frecuente de extorsión en Colombia en el 2023 (Tabla 1)<sup>17</sup>.

**Tabla 1.** Casos de extorsión en Colombia en 2023 por tipo de modalidad o medio utilizado para cometer el delito.

MODALIDAD	CASOS 2023	%PARTICIPACIÓN
Llamada telefónica	4.766	43,02%
Directa	2.982	26,92%
Redes sociales	1.490	13,45%
Sin empleo de armas	1.012	9,14%
Carta extorsiva	705	6,36%
No reporta	84	0,75%
Mixta	39	0,35%
<b>TOTAL</b>	<b>11.078</b>	<b>100%</b>

*Fuente: Elaboración propia con datos de Dirección de investigación criminal e Interpol. 2024. Policía Nacional.*

Ahora bien, el fenómeno de extorsión carcelaria no es nuevo, esta modalidad de extorsión se origina dentro de los centros penitenciarios y carcelarios, donde los internos llevan a cabo exigencias económicas a las víctimas. Utilizan principalmente llamadas telefónicas amenazantes y a menudo aprovechan la información disponible en las redes sociales para suplantar identidades y coaccionar a las víctimas. Se destaca por ser una de las formas de extorsión que genera mayores recursos económicos debido a su alcance y organización dentro de las instituciones carcelarias<sup>18</sup>.

Con respecto a la modalidad carcelaria de extorsión, durante el año 2020, la Policía Nacional señala que realizaron 306 capturas, además de diferentes “operaciones bloqueo” en las cuales se bloquearon 14.274 IMEI, identificados al interior de las cárceles para la realización de llamadas extorsivas<sup>19</sup>.

Sumado a esto la modalidad carcelaria de extorsión es una práctica común en Colombia, tanto así que, durante el año 2020, la Policía Nacional señala que se han realizado 306 capturas, además de diferentes “operaciones bloqueo” en las cuales se bloquearon 14.274 IMEI, identificados al interior de las cárceles para la realización de llamadas extorsivas<sup>20</sup>.

Los equipos de telefonía móvil al interior de los centros penitenciarios y carcelarios son parte del problema del contrabando. El ingreso de equipos no autorizados o prohibidos que se infiltran en los establecimientos penitenciarios llegan a través de visitas sociales y son parte de las redes criminales que continúan existiendo dentro de los establecimientos penitenciarios<sup>21</sup>. Los detenidos obtienen contactos mientras están en prisión y, en algunos casos, extienden su delincuencia más allá del sistema penitenciario. A su vez, algunos reclusos planean fugas e inician actividades que tienen la finalidad de socavar el orden de la prisión, mientras que otros buscan corromper o manipular al personal e intentan contrabandear cosas dentro de ella<sup>22</sup>.

El uso de aplicaciones identificadores no es una solución permanente pues las tarjetas Sim-card que se utilizan en los centros carcelarios son cambiadas con mucha frecuencia debido a su precio y tamaño lo que permiten su fácil comercialización dentro de las cárceles, situación que impide ser detectadas por aplicaciones gratuitas que ofrecen las tiendas virtuales.<sup>23</sup>

Debido a que es un problema que ha sido detectado y descrito en años recientes en Colombia, y que se ha exacerbado con el fortalecimiento de los grupos armados organizados (GAO) y grupos armados organizados residuales (GAOR), es una situación preocupante para el nivel nacional. La extorsión se ha convertido en una práctica recurrente

tals/0/Plan-Nacional-Politica-Criminal/Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025.pdf

<sup>16</sup> Carreño-Cucaita, K. (2023) “Comportamiento de la extorsión posterior a la implementación de los acuerdos de paz en Colombia y pandemia COVID-19 en el periodo 2018 – 2021”, *Revista Estado, Paz y Sistema Internacional*, 2(3), pp. 5–28. doi: 10.25062/2981-3034.4748.

<sup>17</sup> Policía Nacional. 2024. Estadística delictiva - Extorsión. Dirección de Investigación criminal e INTERPOL. <https://www.policia.gov.co/estadistica-delictiva>

<sup>18</sup> Norza Céspedes, E., & Peñalosa Otero, M. J. (2016). Microextorsión en Colombia: Caracterizando el delito desde Medellín, Cartagena y Bogotá, 2011-2014. *Revista Criminología*, 58(1), 131–157. doi:10.47741/17943108.129

<sup>19</sup> Consejo Superior de Política Criminal. (2021). Plan nacional de política criminal 2021-2025. (). Bogotá, D. C.: Retrieved from <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Plan-Nacional-Politica-Criminal/Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025.pdf>

<sup>20</sup> Consejo Superior de Política Criminal. (2021). Plan nacional de política criminal 2021-2025. (). Bogotá D.C.: Retrieved from <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Plan-Nacional-Politica-Criminal/Plan-Nacional-de-Politica-Criminal-2021-2025.pdf>

<sup>21</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2015) Manual de Seguridad dinámica e inteligencia penitenciaria. New York. Naciones Unidas. [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual\\_de\\_Seguridad\\_Dinamica\\_e\\_Inteligancia\\_Penitenciaria.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_de_Seguridad_Dinamica_e_Inteligancia_Penitenciaria.pdf)

<sup>22</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (2015) Manual de Seguridad dinámica e inteligencia penitenciaria. New York. Naciones Unidas. [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual\\_de\\_Seguridad\\_Dinamica\\_e\\_Inteligancia\\_Penitenciaria.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Manual_de_Seguridad_Dinamica_e_Inteligancia_Penitenciaria.pdf)

<sup>23</sup> Meneses, J. (2024). ¿Las empresas de telefonía móvil celular podrían implementar medidas tecnológicas de prevención de la extorsión en la modalidad carcelaria y seguridad personal?(Especialización en Derecho Constitucional). Retrieved from <https://hdl.handle.net/10901/28195>

para grupos armados ilegales como el Clan del Golfo, el ELN y las Disidencias de las FARC, que buscan ganar terreno a nivel urbano y disputarse los controles territoriales, sociales y económicos en todo el territorio nacional.<sup>24</sup>

Sumado a esto, se han identificado patrones de funcionamiento de estas organizaciones, en las que los cabecillas recluidos delegan liderazgos sobre sus hombres de confianza en las calles, mientras continúan dando órdenes desde sus lugares de reclusión. Cuando los nuevos cabecillas son identificados y capturados por las autoridades, estos buscan seguir coordinando las actividades ilegales desde la cárcel, a la par que delegan nuevos líderes afuera, continuando con el ciclo de criminalidad<sup>25</sup>.

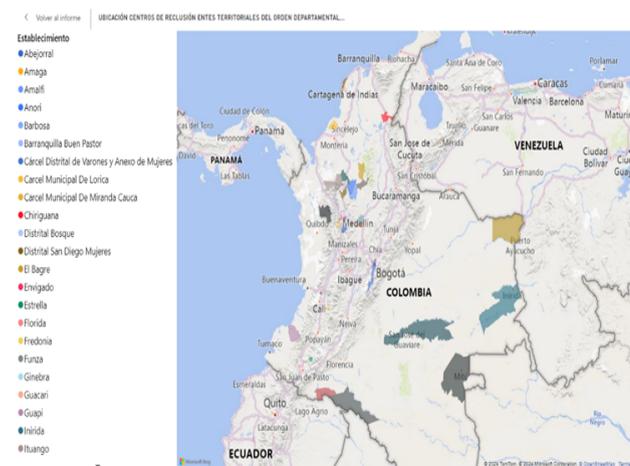
#### IV. Los establecimientos carcelarios en Colombia

Colombia tiene un total de 125 establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON)<sup>26</sup> y 37 centros de reclusión de los entes territoriales del orden Departamental, Distrital y Municipal<sup>27</sup> (Gráfica 3). Con una población de 103.522 personas privadas de la libertad y un hacinamiento carcelario del 26.3% a agosto de 2024, fenómenos como la extorsión o la coordinación de otras acciones criminales, la comisión de delitos desde las cárceles continúa siendo un desafío persistente que se debe neutralizar al interior de las cárceles<sup>28</sup>.

Debemos resaltar que en Colombia la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario mediante de Sentencia T-388 de 2013, debido entre a otras cosas a las afectaciones a los

derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad (PPL) al interior de los establecimientos de reclusión del orden nacional y territorial; condiciones como el hacinamiento carcelario, inseguridad y criminalidad, donde la misma Corte Constitucional reconoce la existencia de la extorsión al interior de las cárceles como uno de los problemas que contribuyen a mantener esta condición sobre todo el sistema.

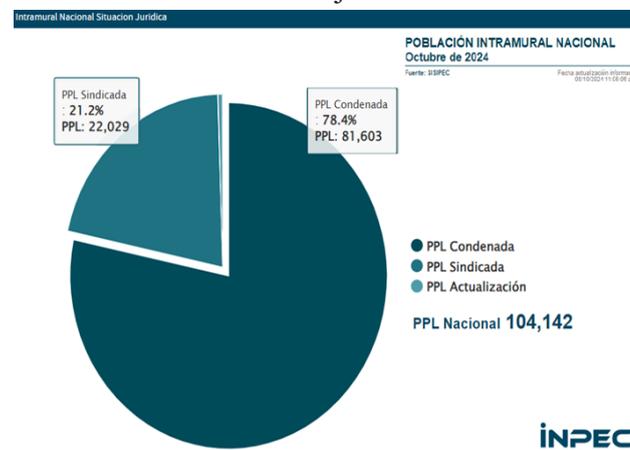
**Gráfica 3.** Ubicación de los Centros de reclusión de entes territoriales de orden departamental en Colombia.



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho. Sistema de Estadística en Justicia. 2024.

A octubre de 2024 el hacinamiento que se presenta en el sistema penitenciario colombiano es del 26,9%, es decir, que existe una sobrepoblación de 22.090 personas privadas de libertad que no tienen un cupo garantizado. El sistema tiene habilitados 82.052 cupos carcelarios<sup>29</sup>.

**Gráfica 4.** Población intramural nacional por situación jurídica.



Fuente: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Tablero estadístico - Intramural Nacional. 2024.

#### V. Sobre la necesidad de vincular a los operadores de telefonía móvil en la lucha contra la extorsión carcelaria

<sup>24</sup> Fundación Paz & Reconciliación (Pares). (2024). Extorsión carcelaria en Colombia: Un delito entre rejas. Retrieved from <https://www.pares.com.co/post/extorsi%C3%B3n-carcelaria-en-colombia-un-delito-entre-rejas>

<sup>25</sup> Fundación Paz & Reconciliación (Pares). (2024). Radiografía de la extorsión: El principal desafío de la seguridad ciudadana. (). Bogotá D.C.: Retrieved from <https://www.pares.com.co/post/radiografia-de-la-extorsion-en-colombia>.

<sup>26</sup> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, (. (2024). Tableros estadísticos. población intramural nacional a agosto de 2024. SISIEPEC. Retrieved from [http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j\\_username=inpec\\_user&j\\_password=inpec#/public/Intramural/Dashboards/Intramural\\_Nacional](http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/Intramural/Dashboards/Intramural_Nacional)

<sup>27</sup> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, (. (2024). Tableros estadísticos. población intramural nacional a agosto de 2024. SISIEPEC. Retrieved from [http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j\\_username=inpec\\_user&j\\_password=inpec#/public/Intramural/Dashboards/Intramural\\_Nacional](http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/Intramural/Dashboards/Intramural_Nacional)

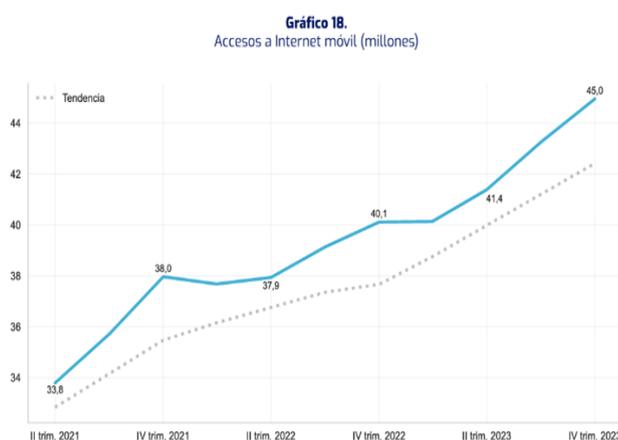
<sup>28</sup> Ministerio de Defensa Nacional. (2023). Política de seguridad, defensa y convivencia ciudadana “garantías para la vida y la paz 2022-2026”. (). Bogotá D.C.: Retrieved from <https://ddhhcolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/05/GARANTIAS-PARA-LA-VIDA-Y-LA-PAZ.pdf>.

<sup>29</sup> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2024). Tableros estadísticos - Población Intramural Nacional. [http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j\\_username=inpec\\_user&j\\_password=inpec#/public/Intramural/Dashboards/Intramural\\_Nacional](http://190.25.112.18:8080/jasperserver-pro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/Intramural/Dashboards/Intramural_Nacional)

Entre todos los actores relacionados con el delito de extorsión telefónica carcelaria, los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles (PRSTM) y los Operadores móviles virtuales (OMV) son quienes tienen un papel esencial en la lucha contra el delito, pero que a pesar de las regulaciones y acceso a la información que deben proveer a la fuerza pública, no existen medidas para controlar la venta y acceso a tarjetas SIM o tecnologías similares en Colombia.

Al término del cuarto trimestre de 2023, el total de accesos a Internet móvil en Colombia alcanzó los 45 millones, cerca 4,9 millones más que los registrados en el mismo trimestre del año inmediatamente anterior (Gráfico 5).

**Gráfico 5.** Acceso a internet móvil a nivel nacional a diciembre de 2023.



Fuente: Datos reportados por los proveedores de redes y servicios a Colombia TIC.  
Fecha de consulta: 1 de abril de 2024. Pr: (4T-2023); Pv: (3T-2023 a 1T-2022); Df: (4T-2021).

Fuente: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Boletín Trimestral de las TIC. 2024<sup>30</sup>

En los últimos años, el acceso a internet móvil ha mejorado en Colombia. A diciembre de 2023, el porcentaje de municipios de Colombia con cobertura en tecnología LTE fue del 99,8 %, HSPA+ (100 %), 3G (100 %), y 2G (100 %). A diciembre de 2023, el proveedor con mayor número de accesos a Internet móvil fue Claro (23,7 millones), seguido por Movistar (8,8 millones), TIGO (7,9 millones) y WOM (3,3 millones)<sup>31</sup>.

Cada día, más personas tienen acceso a internet móvil, donde 86 de cada 100 colombianos cuentan con una conexión móvil a Internet, lo que representa un aumento significativo respecto al año anterior, cuando la cifra era de 78 de cada 100.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones (2024) Boletín Trimestral de las TIC. CUARTO TRIMESTRE DE 2023. Publicado: Bogotá D.C. - Colombia, abril de 2024. [https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-338221\\_archivo\\_pdf.pdf](https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-338221_archivo_pdf.pdf)

<sup>31</sup> Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones (2024) Boletín Trimestral de las TIC. CUARTO TRIMESTRE DE 2023. Publicado: Bogotá D.C. - Colombia, abril de 2024. [https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-338221\\_archivo\\_pdf.pdf](https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-338221_archivo_pdf.pdf)

<sup>32</sup> Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones (2024) Boletín Trimestral de las TIC. CUARTO TRIMESTRE DE 2023. Publicado: Bogotá D.C. -

Por otro lado, en 2023 el 77,0% de las personas mayores de 5 años en Colombia reportaron poseer teléfono celular, 80,8% en cabeceras y 64,2% en centros poblados y rural disperso. Del total de personas que reportaron tener un teléfono celular el 90,3% reportaron poseer teléfono celular inteligente (smartphone), 10,0% teléfono celular convencional y 0,3% poseían ambos <sup>33</sup>

En 2023 el 92,0% de las personas mayores de 5 años que usaron el teléfono celular, lo hicieron para realizar llamadas personales o familiares; 75,0% lo empleó para navegar en Internet; 57,2% lo empleó para mensajes de texto y 45,1% lo empleó para realizar llamadas laborales<sup>34</sup>.

Tal y como lo expone Meneses, 2024: “Los prestadores de servicios de telecomunicaciones tienen un registro permanente de las actividades que realizan los usuarios de los dispositivos móviles legalmente registrados. Sin embargo, la preocupación radica en la cantidad de celulares, tarjetas sim-card que no están legalmente inscritos en las bases de datos de las empresas y a través de los cuales se materializan diversos delitos. La dinámica comercial de fácil acceso y adquisición de los dispositivos móviles también lo es para la población carcelaria que sin ningún tipo de control dentro de los establecimientos donde se comercializan con costos más elevados los equipos celulares productos de hurto o del mercado ilegal que terminan siendo comercializados e ingresados a los penales de Colombia”<sup>35</sup>.

De igual forma Carreño- Cucaita expone que Corregir las dificultades en materia de cooperación con los operadores de redes y servicios de telecomunicaciones para el control de llamadas en los centros de reclusión, según lo contemplado en la Ley 1908 de 2018 es una necesidad para implementar las medidas para controlar la extorsión carcelaria<sup>36</sup>.

Colombia, abril de 2024. [https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-338221\\_archivo\\_pdf.pdf](https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-338221_archivo_pdf.pdf)

<sup>33</sup> DANE. (2024) Indicadores básicos de tenencia y uso de Tecnologías de la información y las comunicaciones -TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad. Departamental 2023. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/TICH/bol-TICH-2023.pdf>

<sup>34</sup> DANE. (2024) Indicadores básicos de tenencia y uso de Tecnologías de la información y las comunicaciones -TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad. Departamental 2023. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/TICH/bol-TICH-2023.pdf>

<sup>35</sup> Meneses, J. (2024). ¿Las empresas de telefonía móvil celular podrían implementar medidas tecnológicas de prevención de la extorsión en la modalidad carcelaria y seguridad personal?(Especialización en Derecho Constitucional). Retrieved from <https://hdl.handle.net/10901/28195>

<sup>36</sup> Carreño-Cucaita, K. (2023) “Comportamiento de la extorsión posterior a la implementación de los acuerdos de paz en Colombia y pandemia COVID-19 en el periodo 2018 – 2021”, Revista Estado, Paz y Sistema Internacional, 2(3), pp. 5–28. doi: 10.25062/2981-3034.4748.

Es por esta razón que se hace esencial vincular a los operadores móviles como actores activos en la lucha contra la criminalidad, pues al ser involuntariamente el intermediario entre la víctima y el extorsionador, tienen la oportunidad de establecer mecanismos que prevengan o al menos, obstaculicen el accionar de los grupos organizados criminales.

#### VI) Antecedentes sobre la verificación biométrica y SIM CARD:

Un antecedente importante son las políticas de registro de SIM Card, que tienen como propósito permitir la identificación de alguien que utiliza un servicio móvil mediante la verificación de la documentación de identidad existente de los registros gubernamentales legales y funcionales. El objetivo del registro además de prevenir el fraude en la adquisición de servicios móviles es que el operador capture los datos de identidad de la persona responsable de la línea móvil y que los ponga a disposición de las autoridades competentes cuando así lo soliciten<sup>37</sup>.

La Asociación GSMA (*Global System for Mobile Communications*), organización que representa los intereses de los operadores de redes móviles a nivel mundial, presentó en el 2016 el informe titulado “*Registro obligatorio de tarjetas SIM prepago - Abordar los desafíos a través de las mejores prácticas*” en donde hace una revisión extensiva sobre esta medida, su uso en diferentes escenarios, y las pautas esenciales para implementar esta política en cada país donde resaltamos:

(...)

6. Apoyar a los operadores móviles en la implementación de programas de registro de SIM contribuyendo a las actividades conjuntas de comunicación ya sus costos operativos.

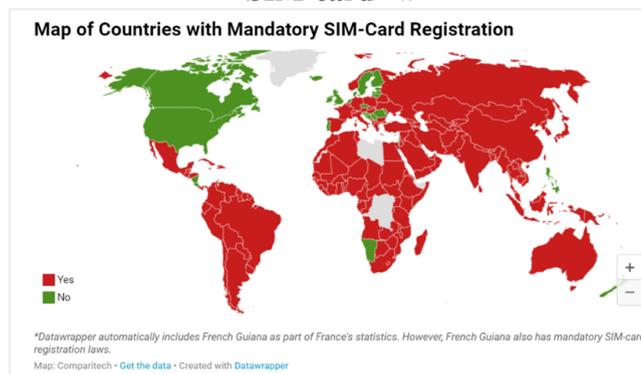
En el caso colombiano existe una ventaja que no se tiene en otros países al momento de la implementación y es la amplia difusión de los documentos de identificación como cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad, mecanismo que provee una base de datos oficial que reposa en la Registraduría Nacional del Estado Civil con la que se puede cotejar la información de identificación de los usuarios.

Para el 2022 existen 160 países que requieren un registro de SIM Card mandatorio para acceder a los diferentes servicios móviles, esto incluye nombre y otros aspectos de información personal. En 30 de estos países también se exigen datos biométricos o escaneo facial<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> GSMA. (2016). Mandatory registration of prepaid SIM cards addressing challenges through best practice. (). Shanghai: Retrieved from [https://www.gsma.com/public-policy/wp-content/uploads/2016/04/GSMA2016\\_Report\\_MandatoryRegistrationOfPrepaidSIMCards.pdf](https://www.gsma.com/public-policy/wp-content/uploads/2016/04/GSMA2016_Report_MandatoryRegistrationOfPrepaidSIMCards.pdf)

<sup>38</sup> Bischoff, P. (2022, febrero 7.). Which governments impose SIM-card registration laws to collect data on their citizens? Comparitech Retrieved from <https://www.comparitech.com/blog/vpn-privacy/sim-card-registration-laws/#:~:text=The%20majority%20of%20national%20governments,fingerprints%20or%20a%20facial%20scan>

#### Gráfico 6. Países con registro mandatorio de SIM-card<sup>39</sup>.

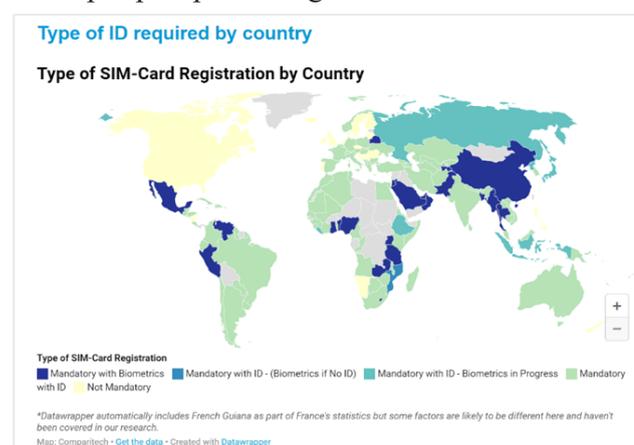


Fuente: Tomado de Bischoff, 2022.

Muchos de estos países cuentan con registros que son dependientes de documentos de identificación y/o biometría, incluso, en algunos casos cuando no se cuenta con una identificación oficial, ésta se reemplaza por los datos biométricos del usuario.

En el caso de México, Perú y Venezuela se solicitan las huellas digitales para el registro y en 15 de estos se hace captura y almacenamiento de los datos. En el caso de México, Perú y República Dominicana también se hace validación de estos datos con otras bases de datos oficiales. Por otra parte, en 12 países existen marcos regulatorios para el manejo de datos personales lo que contribuye a asegurar que se respete la privacidad de los usuarios y previene el uso de estos datos sin regulación por parte de los gobiernos.

#### Gráfico 7. Tipos de identificación requeridos por país para el registro de SIM-card<sup>40</sup>.



Fuente: Tomado de Bischoff, 2022.

De acuerdo con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones hay seis (6) empresas que prestan el servicio de telefonía

<sup>39</sup> Bischoff, P. (2022, febrero 7.). Which governments impose SIM-card registration laws to collect data on their citizens? Comparitech Retrieved from <https://www.comparitech.com/blog/vpn-privacy/sim-card-registration-laws/#:~:text=The%20majority%20of%20national%20governments,fingerprints%20or%20a%20facial%20scan>

<sup>40</sup> Bischoff, P. (2022, febrero 7.). Which governments impose SIM-card registration laws to collect data on their citizens? Comparitech Retrieved from <https://www.comparitech.com/blog/vpn-privacy/sim-card-registration-laws/#:~:text=The%20majority%20of%20national%20governments,fingerprints%20or%20a%20facial%20scan>

móvil en Colombia: COMCEL S. A (CLARO), COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S. A ESP (MOVISTAR), COLOMBIA MÓVIL S. A ESP (TIGO), AVANTEL, UNIÓN TEMPORAL COLOMBIA MÓVIL - ETB y NOVATOR PARTNERS (WOM)<sup>41</sup>.

De estas seis (6) empresas la mayoría reportan mínimo una base de datos ante la Superintendencia de Industria y Comercio que mantiene el Registro Nacional de Bases de Datos – RNBD, un directorio público de las bases de datos con información personal sujetas a tratamiento que operan en el país, acorde con lo establecido en la Ley 1581 de 2012. En este registro, los responsables del Tratamiento no cargan sus bases de datos con información personal solamente inscriben la información establecida en el Capítulo 26 del Decreto Único 1074 de 2015 y en la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio. Por tanto, tienen experiencia en el manejo de información personal de los usuarios y la capacidad para gestionarla.

#### VII) Declaración de conflicto de intereses

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 2003 de 2019, *por el cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones*, que al tenor señala:

**“Artículo 291. Declaración de Impedimentos.** *El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286.*

*Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.*

De igual forma el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece:

**“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas.** *Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

*Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.*

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión*

- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

En tal sentido, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del presente proyecto de ley estarían relacionadas con un posible beneficio o detrimento para quienes tengan relación directa con proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles incluyendo a los operadores móviles virtuales tales como participación accionaria, que algún pariente dentro de los grados de consanguinidad establecidos en la Ley 2003 de 2019 desempeñen labores directivas o tengan participación en estas empresas de forma que las presentes medidas puedan afectar directamente su actividad, entre otros. Sin embargo, se exime de esta situación de conflicto la calidad de usuarios de servicios de telecomunicaciones móviles pues se entiende que esta norma es de aplicación general y por tanto no representaría un beneficio particular respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Hay que señalar que en términos generales no ofrece beneficio particular para los Congresistas habida cuenta que aquel que no otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos, ya que se trata de una norma erga omnes. No obstante, el Congresista que considere que existan circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto de la referencia, deberá así manifestarlo a la corporación.

#### VIII) Declaración de conflicto de intereses

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 2003 de 2019, *por el cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones*, que al tenor señala:

**“Artículo 291. Declaración de Impedimentos.** *El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286.*

*Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.*

De igual forma el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece:

**“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas.** *Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

<sup>41</sup> Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. (2019). Servicios de telecomunicaciones ¿En Colombia qué empresas prestan el servicio de telefonía móvil celular? Retrieved from <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Atencion-y-Servicio-a-la-Ciudadania/Preguntas-frecuentes/5237:Servicios-de-Telecomunicaciones>

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

En tal sentido, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del presente proyecto de ley estarían relacionadas con un posible beneficio o detrimento para quienes tengan relación directa con proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles incluyendo a los operadores móviles virtuales tales como participación accionaria, que algún pariente dentro de los grados de consanguinidad establecidos en la Ley 2003 de 2019 desempeñen labores directivas o tengan participación en estas empresas, entre otros. Sin embargo, se exime de esta situación de conflicto de interés la calidad de usuarios de servicios de telecomunicaciones móviles pues se entiende que esta norma es de aplicación general y por tanto no representaría un beneficio particular. Hay que señalar que en términos generales este proyecto no ofrece beneficio particular para los Congresistas habida cuenta que aquel que no otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos, ya que se trata de una norma *erga omnes*.

No obstante, el Congresista que considere que existan circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto de la referencia, deberá así manifestarlo a la corporación.

**IX. Impacto fiscal**

La Ley 819 de 2003 en su artículo 7º establece:

**Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de Ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

En cumplimiento de lo expuesto en la Ley 819 de 2003 manifestamos que el presente proyecto de ley no implica un gasto adicional sobre los recursos de las entidades incluidas en el Presupuesto General de la Nación, debido a que las disposiciones expuestas son de orden reglamentario y no tienen efectos sobre entidades públicas, como sí los tienen sobre proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles incluyendo a los operadores móviles virtuales.

De los Honorables Congresistas,

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

Hernando González

CUSTARCA

JOHN RIVERA

EDUARDO T. C. D.

CARLOS JAVIER GONZÁLEZ U

Jaime Rodríguez Contreras

Mauricio Pineda

GERSEL PEREZ

LA ROSA PL

Los Pastos Huila ce

WILDA CAROLINA A.

SECRETARÍA GENERAL

SECRETARÍA GENERAL

El día 9 de Octubre del año 2024

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_

No. 381 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: \_\_\_\_\_

SECRETARIO GENERAL

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 1830 - Miércoles, 30 de octubre de 2024

**CÁMARA DE REPRESENTANTES****PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA Págs.**

Proyecto de Ley Estatutaria 368 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establecen disposiciones en relación con la libertad de conciencia, derecho consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de Colombia, y se dictan otras disposiciones –Ley por la libertad de conciencia. ....	1
--	---

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 380 de 2024 Cámara, por medio de la cual se declara al Sainete y a las Fiestas Ancestrales de la Danza y el Sainete, de la Vereda San Andrés, Municipio de Girardota, Antioquia, como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.....	7
Proyecto de Ley número 381 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas sobre la adquisición y venta de tarjetas SIM y otras tecnologías similares en Colombia. ....	15