



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1206

Bogotá, D. C., viernes, 25 de julio de 2025

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 001 DE 2025 CÁMARA

por la cual se reconoce y protege el vínculo afectivo de los animales de compañía dentro del núcleo familiar, se garantiza su bienestar en los procesos de separación y divorcio, y se dictan otras disposiciones. Ley Simona.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Referencia: Radicación de proyecto de ley

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en los artículos 150, 154 de la Constitución Política de Colombia y 140 de la Ley 5ª de 1992, por su digno conducto me permito poner a consideración del Honorable Congreso de la República el siguiente proyecto de ley, *por la cual se reconoce y protege el vínculo afectivo de los animales de compañía dentro del núcleo familiar, se garantiza su bienestar en los procesos de separación y divorcio, y se dictan otras disposiciones. Ley Simona.*

Fraternalmente,

Andrea Padilla Villarraga

Senadora de la República

Partido Alianza Verde

PROYECTO DE LEY NÚMERO 001 DE 2025 CÁMARA

por la cual se reconoce y protege el vínculo afectivo de los animales de compañía dentro del núcleo familiar, se garantiza su bienestar en los procesos de separación y divorcio, y se dictan otras disposiciones. Ley Simona.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto reconocer y proteger el vínculo afectivo de los animales de compañía dentro del núcleo familiar, mediante la modificación de algunas disposiciones del Código Civil y del Código General del Proceso necesarias para garantizar el bienestar animal en los procesos judiciales y notariales de divorcio, disolución de unión marital de hecho, cesación de efectos civiles de los matrimonios religiosos y separación de cuerpos.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Los animales de compañía sujetos a las medidas de custodia, cuidado y visitas son los definidos como tal en el artículo 687 del Código Civil, que hayan sido adquiridos a cualquier título durante el matrimonio civil, religioso o la unión marital de hecho. Los animales obtenidos con anterioridad no serán objeto de disputa.

Parágrafo. Las medidas que se adopten en aplicación de esta ley deberán garantizar que los animales de compañía considerados de asistencia o de apoyo emocional, mantengan el vínculo con la persona a cargo de ellos. Lo anterior se acreditará en los procesos jurídicos o notariales a los que hace mención la presente ley, mediante el certificado de

animal de asistencia o de apoyo emocional emitido por un profesional competente.

Artículo 3°. Causales de divorcio. Adiciónese el siguiente numeral al artículo 154 del Código Civil:

Artículo 154. Causales de divorcio. Son causales de divorcio:

(...)

11. El maltrato, la violencia, y el trato cruel a los animales de compañía.

(...)

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 160 del Código Civil, el cual quedará así:

Artículo 160. Efectos del divorcio. Ejecutoriada la sentencia que decreta el divorcio, queda disuelto el vínculo en el matrimonio civil y cesan los efectos civiles del matrimonio religioso; así mismo, se disuelve la sociedad conyugal, pero subsisten los deberes y derechos de las partes respecto de los hijos comunes y, según el caso, los derechos y deberes alimentarios de los cónyuges entre sí, salvo que haya mediado renuncia voluntaria a los mismos, **así como los derechos y deberes sobre los animales de compañía en los términos de la legislación vigente.**

Cuando el divorcio fuere solicitado bajo la causal 10, los efectos del divorcio le serán extensibles. A falta de acuerdo entre los cónyuges, el juez determinará las medidas que hayan de regular los efectos derivados de la sentencia de divorcio, de acuerdo con el inciso primero de este artículo.

Artículo 5°. Separación de cuerpos. Modifíquese el inciso segundo del artículo 166 del Código Civil, el cual quedará así:

“(...)

Para que la separación de cuerpos pueda ser decretada por mutuo consenso de los cónyuges, es necesario que estos la soliciten por escrito al juez competente, determinando en la demanda la manera como atenderán en adelante el cuidado personal de los hijos comunes, la proporción en que contribuirán a los gastos de crianza, educación y establecimiento de los hijos y, si fuere el caso, el sostenimiento de cada cónyuge, **así como la forma en la que asumirán el cuidado y los gastos necesarios para garantizar la protección y el bienestar de sus animales de compañía, de conformidad con los principios del artículo 3° de la Ley 1774 de 2016.** En cuanto a los gastos de crianza, educación y establecimiento de los hijos comunes, responderán solidariamente ante terceros, y entre sí en la forma acordada por ellos.

(...)”

Artículo 6°. Competencia de los jueces de familia en única instancia. Adiciónese un numeral al artículo 21 de la Ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

22. De la custodia, el cuidado y las visitas de los animales de compañía, de conformidad con el artículo 3° de la Ley 1774 de 2016.

Artículo 7°. Contenido de la sentencia de nulidad o de divorcio. Adiciónese el siguiente numeral del artículo 389 de la ley 1564 de 2012, el cual quedará así:

7. A quién corresponde el cuidado y la custodia del animal de compañía, la manera y proporción en la que los cónyuges deben contribuir a los gastos necesarios para su manutención responsable, y el régimen de visitas al animal, conforme a los principios establecidos en el artículo 3° de la Ley 1774 de 2016.

Para la asignación de la custodia del animal de compañía, el juez deberá considerar, como mínimo, la existencia de hechos o de riesgos de violencia dentro del hogar, violencias basadas en género, violencia vicaria o situaciones de cualquier naturaleza que puedan afectar el bienestar del animal, así como las cualidades de los vínculos afectivos de las personas con el animal y su capacidad de cuidado, protección y tenencia responsable.

El juez podrá disponer el alojamiento del animal en la red familiar ampliada, cuando sea lo más conveniente para su bienestar o, en caso extremo, podrá ponerlo a disposición de la entidad territorial competente en materia de protección y bienestar animal.

Artículo 8°. Medidas cautelares. Adiciónese un literal al numeral 5 del artículo 598 de la Ley 1564 de 2021, el cual quedará así:

g) Dejar a los animales de compañía al cuidado de uno de los cónyuges, de ambos, o de un tercero que acuerden las partes, acordando el monto económico que cada cónyuge debe aportar, según su capacidad financiera, para los gastos de manutención, bienestar y cuidado integral del animal, de conformidad con los principios señalados en el artículo 3° de la Ley 1774 de 2016. En caso de no llegar a un acuerdo, el juez determinará el tercero que considere, con el fin de garantizar la protección y bienestar del animal.

Artículo 9°. Acuerdo de custodia, cuidado y visitas sobre los animales de compañía. La petición de divorcio del matrimonio civil, la disolución de la unión marital de hecho y la cesación de los efectos civiles del matrimonio religioso ante notaría incluirán un acuerdo suscrito por los cónyuges o compañeros permanentes, en el que se informe si hay animales de compañía dentro de la unión o sociedad conyugal y la forma en la que las partes asumirán y garantizarán la protección de aquellos, especificando la cuantía de los gastos y el modo de su cumplimiento, la custodia, el cuidado, el régimen de visitas y los demás aspectos que se estimen necesarios para mantener los vínculos afectivos con los animales y garantizar su bienestar integral.

Parágrafo. El notario deberá preguntar a las partes que presenten petición de divorcio del matrimonio civil, de disolución de la unión marital de hecho y de cesación de los efectos civiles del matrimonio religioso, si existen vínculos afectivos con los animales de compañía que hagan parte de la unión o sociedad conyugal y solicitará el acuerdo

sobre la custodia, el cuidado y las visitas a los animales de compañía, según lo establecido en el presente artículo.

Artículo 11. Incumplimiento de las medidas.

El incumplimiento de las medidas señaladas por el juez o pactadas de común acuerdo, respecto de la custodia, el cuidado, los gastos de manutención y las visitas a los animales, causará la pérdida de la propiedad, tenencia, posesión y custodia de la parte que haya incumplido, además de la obligación de satisfacer las cuotas adeudadas para el animal hasta la fecha de la pérdida.

Cualquier cónyuge o compañero permanente puede renunciar a la propiedad, posesión y custodia del animal en favor de la otra. Quien lo haga deberá satisfacer las obligaciones adeudadas hasta la fecha de la renuncia.

Artículo 12. Vigencias y derogatorias. La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Fraternalmente,



Andrea Padilla Villarraga
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE LEY NÚMERO 001 DE 2025
CÁMARA

por la cual se reconoce y protege el vínculo afectivo de los animales de compañía dentro del núcleo familiar; se garantiza su bienestar en los procesos de separación y divorcio, y se dictan otras disposiciones. Ley Simona.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DE LA LEY

La presente ley busca redimensionar las interacciones con los animales domésticos de compañía cuando se ven sometidos a pleitos judiciales en virtud de cambios en las relaciones de las familias que optan por recibirlos y darles un hogar. En esa materia, se trata de fijar reglas que garanticen la protección y bienestar animal en los procesos judiciales y notariales de sucesión, divorcio, disolución de unión marital de hecho y cesación de efectos civiles de matrimonios religiosos, entre otros. Esto en atención a la evolución de los vínculos afectivos con los animales domésticos de compañía dentro de las familias colombianas.

II. JUSTIFICACIÓN

En los últimos años, la presencia de animales de compañía —especialmente perros y gatos— en los hogares colombianos ha aumentado considerablemente. Según el DANE, se estima que

el 67% de las familias en Colombia cuenta con al menos un animal de compañía¹, lo que equivale a 4.4 millones de hogares. Este fenómeno no solo ha transformado la percepción que los seres humanos tienen sobre los animales, sino que también ha puesto en evidencia la necesidad de adaptar el ordenamiento jurídico a estos cambios sociales.

Como consecuencia, la legislación ha tenido que evolucionar. Por un lado, se han reforzado las normas penales que sancionan el maltrato animal; por otro, se han establecido disposiciones para resolver conflictos de convivencia entre vecinos derivados de la tenencia de mascotas. Asimismo, se han implementado regulaciones para controlar la comercialización de animales de compañía y la oferta de servicios asociados a ellos.

En este contexto, el creciente rol afectivo de las mascotas en los hogares ha generado nuevos desafíos jurídicos, particularmente en casos de divorcio o separación, donde surge el conflicto sobre la custodia del animal. Si bien desde un punto de vista estrictamente normativo, el vínculo que existe entre los animales de compañía y sus cuidadores está determinado por el régimen de propiedad consagrado en el Código Civil, a partir de la expedición de la Ley 1774 de 2016 se determinó que los animales no son cosas, sino seres sintientes. Este cambio de paradigma adquiere especial relevancia al analizar y reconocer que los animales de compañía, es decir, aquellos con quienes se comparte la intimidad del hogar y la cotidianeidad, hoy tienen un espacio importante en la vida afectiva de las personas y son considerados un miembro más de la familia. No solo por las bondades terapéuticas de su compañía y por los afectos depositados en ellos, suscitados por vacíos, necesidades o expectativas, sino por el vínculo tierno, cariñoso y de responsabilidad que sus cuidadores construyen con ellos.

En este sentido, tal como ocurre con otros integrantes de hogares responsables, los animales se convierten en generadores de decisiones: qué vacaciones tomar para ir con ellos o con quién dejarlos para su cuidado, cómo organizar el presupuesto para que no les falte nada, cuáles bienes y servicios tomar para mejorar su bienestar, etc. A ello ha respondido el mercado, adecuando sus servicios (hotelería, turismo, servicios fúnebres, lugares de trabajo, etc.) para recibir a animales de compañía; por ejemplo, los llamados espacios “*pet friendly*”.

En consideración a lo anterior, es evidente que los vínculos emocionales que se forjan entre los animales y sus cuidadores han modificado la institución familiar y, por lo tanto, deben estar protegidos por el ordenamiento normativo; no solo para salvaguardar derechos —por ejemplo, al libre desarrollo de la personalidad y a la intimidad personal y familiar—, sino para atender jurídicamente los conflictos que puedan surgir en atención a este nuevo marco de relaciones. De

¹ https://x.com/DANE_Colombia/status/1815017383464931533?lang=es

hecho, ya hay pronunciamientos judiciales que, más que proteger el derecho de propiedad de humanos sobre animales, buscan proteger el vínculo afectivo humano-animal y cesar posibles afectaciones causadas por el desconocimiento de este vínculo estrecho y significativo. Por ejemplo, sabemos de decisiones que han tutelado el derecho a la libertad de locomoción mediante la orden de permitir el acceso de animales domésticos de compañía a espacio público², que prohíben poner barreras para que las personas permanezcan y disfruten con sus animales³, o que ordenan adoptar medidas para garantizar la salud de un animal doméstico de compañía⁴.

Estas decisiones tienen, en común, una consideración sobre la estrechez y significancia de los vínculos afectivos establecidos entre los animales de compañía –seres sintientes– y sus cuidadores, lo que, de lejos, rebasa la odiosa y obsoleta visión civilista o de mera propiedad de los segundos sobre los primeros, y pone en primer plano el cariño, la solidaridad, el cuidado, la ternura y el afecto entre unos y otros.

Incluso, desde áreas del saber cómo la antrozoología (Estudios Humano-Animal (EHA)), se ha demostrado que los seres humanos sienten por sus animales de compañía afectos tan intensos y desarrollan con ellos relaciones tan estrechas como las que generan con otras personas del núcleo familiar. Por ejemplo, la doctora en salud pública y profesora de la Universidad Nacional de Colombia, Myriam Acero Aguilar, sostiene que: *“Expresiones como «es que es una personita más de la familia» denotan –más allá de dotar literalmente al animal de todas las cualidades humanas– una necesidad de expresar que el lugar del animal es la familia y que un perro o un gato está al mismo nivel que cualquiera de sus integrantes personas, siendo la familia el núcleo social más importante definido, en gran medida, por relaciones de parentesco y en el que habitan el cuidado, la compañía y el intercambio de afectos”*.⁷

Frente a esta realidad, se tramita ante el Congreso de la República el presente proyecto de ley, que

² . Por ejemplo, el reciente fallo de tutela que habilitó el ingreso de animales de compañía al Parque Público El Country de Bogotá: <https://www.semana.com/actualidad/articulo/parque-el-country-de-bogota-no-podra-impedir-el-acceso-de-mascotas/202111/>

³ Por ejemplo, el fallo de tutela que mantuvo la unidad familiar de una mujer a quien, arbitrariamente, el administrador le exigía deshacerse de tres de sus perros: <https://www.eltiempo.com/bogota/cundinamarca-tumban-norma-que-limitaba-numero-de-animales-con-los-que-vivia-mujer-521486>. También, la Sentencia T-034 de 2013.

⁴ Por ejemplo, el fallo de tutela que le ordenó a la Secretaría de Salud de Tolima y al Fondo Rotatorio del departamento distribuir el medicamento requerido para tratar la epilepsia de un perro: <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/juez-reconocio-derecho-de-un-perro-a-la-supervivencia-y-ordeno-darle-medicamento-515776>

busca proteger a los animales de compañía dentro del núcleo familiar, fijando criterios jurídicos claros para determinar su disposición, cuidado y custodia en casos de divorcio, disolución de unión marital de hecho y cesación de efectos civiles de matrimonios religiosos.

Este avance legislativo responde a una transformación cultural profunda: los animales de compañía están cada vez más presentes en los hogares, no como meras “mascotas”, sino como compañeros de vida, actores de la intimidad personal y familiar, partícipes de proyectos de vida y receptores de afecto, cariño, emociones y expectativas. Ante esta nueva realidad, el derecho enfrenta el desafío de adaptar su doctrina y praxis para atender los retos que imponen las nuevas concepciones de familia y decisiones autónomas de las personas.

2.1. Los vínculos entre los animales y los seres humanos: evolución en múltiples dimensiones.

Los seres humanos han desarrollado vínculos afectivos complejos con individuos de otras especies (perros, gatos, etc.), estructurados en tres ejes claves: el afectivo (apego emocional), el de interdependencia (necesidades mutuas) y el de responsabilidad recíproca (cuidado compartido). Esta multifacética realidad se manifiesta con particular claridad en los siguientes ámbitos:

A. Dimensión psicológica

La interacción entre los humanos y animales sigue cuatro principios básicos para establecer un vínculo afectivo: seguridad, tranquilidad, afinidad e intimidad. La primera refiere a la sensación de protección y salvaguarda que le brinda la mascota. La segunda permite a la persona tranquilizarse y expresar un comportamiento relajado, una forma de bajar las tensiones, lo cual permite una percepción confiable de la persona. La tercera, la asignación y asimilación de un rol en el vínculo afectivo, considerándolo parte de la familia o un amigo que brinda compañía. La cuarta atiende a la posibilidad de comunicación entre el ser humano y el animal, así mismo su comprensión, en el caso del animal con la posibilidad de entender las señales verbales o no verbales del ser humano, mientras la persona entiende por medio de los comportamientos o conductas (acciones) del animal.

B. Dimensión social

Los hogares han comprendido un nuevo rol de las mascotas en sus vínculos afectivos y lo han incorporado como un miembro de vital importancia.

“Es importante resaltar que las familias les confieren un lugar importante y significativo a los caninos (...) confieren una notable importancia y preocupación por su bienestar, no solo físico, sino emocional, teniendo en cuenta la recreación (paseos, juguetes, paseos familiares), y esto a su vez ha propiciado la unión familiar mediante la cooperación para su cuidado, dejando claro que la compañía de una mascota representa sentimientos

de amor, paciencia y solidaridad familiar” (Rivas, 2017).

Tanto así que implica esfuerzos emocionales y financieros para mantener la relación con las mascotas. De hecho, se pueden observar roles y comportamientos en el ciclo de vida de la familia. De la siguiente manera lo describe Díaz Videla (2015) reseñando diferentes estudios:

1. Cuando es un adulto joven soltero, la mascota tiene un papel de compañía, de socialización con otras personas, de posibilidad de expresión y de generación de un estatus social de reconocimiento de capacidades del cuidado y de ser elegido como pareja.

2. Cuando se trata de personas casadas, pero sin hijos, antes de tenerlos, optan la decisión de criar una mascota para desarrollar capacidades de cuidado, afecto y fijación de límites. En esa etapa, la mascota asume un rol de apoyo emocional y resulta ser más efectiva en el control cardiovascular en momentos de estrés.

3. En el caso de personas casadas con hijos, los animales de compañía son de vital importancia para los niños, pues generan un vínculo en el sentido de representar un par para ellos. La tenencia de animales en corta edad permite una comunicación, contacto y compañía en la familia; además, ayuda a los menores de edad a desarrollar su identidad, la cual tiende a ser más empática, y ayuda a la preparación para futuras experiencias de vida como el nacimiento, la crianza, la enfermedad y la muerte, con adecuado acompañamiento de los padres para entender esas situaciones. Ya cuando son adolescentes, los animales de compañía pueden representar un momento importante para la aceptación de las personas en momentos donde se sienten incomprendidos, la asignación de responsabilidades de cuidado mientras buscan su independencia y la posibilidad de los padres de encontrar apoyo en el momento de los fallecimientos de sus ascendientes.

4. Una vez que los hijos dejan el hogar, el padre y la madre encuentran en la mascota alguien que cubre la necesidad de compañía y cuidado, a ser atendidos en razón de su experiencia. De hecho, contribuye a la reconfiguración de los lazos familiares en el marco del fortalecimiento del vínculo entre la pareja y esta con el animal.

5. Los adultos mayores, en su momento de soledad, enfermedad y aislamiento, ven a un animal de compañía una motivación para seguir viviendo, procurar el cuidado de su salud física y ser puente de comunicación con socialización de las personas.

En las interacciones familiares puede producirse el efecto de una triangulación con las mascotas, esto es, al momento de situaciones de mayor tensión se acude a la mascota para un reequilibrio emocional en crisis. De hecho, es notorio un incremento donde las parejas, al no resolver sus dificultades, afrontan la decisión intensa de definir la custodia y visitas del animal.

C. Dimensión etológica.

En relación con el comportamiento de las mascotas, se ha reconocido la existencia de un apego de los perros adultos a sus dueños en un sentido de observar comportamientos de proximidad, consuelo, búsqueda y efectos de base segura con sus propietarios (Palmer, 2008 citando a Topal 1998 y a Prato-Previde, 2003). Esto es una muestra de los vínculos creados con sus dueños (con quienes comparte y conviven en sus diferentes espacios) lo cual se expresa ante comportamientos.

III. CONTEXTO JURISPRUDENCIAL

Ante la ausencia de normas legales que regulen de manera expresa los conflictos de custodia y cuidado de animales de compañía en casos de separación o divorcio, resulta necesario analizar los pronunciamientos jurisprudenciales en la materia. Estos fallos evidencian tanto la falta de claridad normativa como la insuficiencia de herramientas jurídicas con que cuentan los jueces. En este escenario, y en el marco de la interpretación del ordenamiento vigente, los tribunales han desarrollado nuevos criterios sobre la relación entre seres humanos y animales.

Sala Mixta del Tribunal Superior de Bogotá. Proceso número 2023-00229 del 6 de octubre de 2023.

En este caso el Tribunal se vio llamado a resolver un caso de conflicto negativo de competencias entre el Juzgado 3 de Familia de Bogotá y el Juzgado 27 Civil de Circuito. El problema se suscita en cuanto el primero considera el asunto de asignación de visitas a perros por fuera de los temas de competencia relacionados con la familia, mientras el segundo considera que, al ser los animales sujetos de derecho, pueden verse afectados por la separación de las parejas, pues los consideran parte integrante de la familia. De lo anterior, el tribunal se formula los siguientes tres problemas jurídicos: “i) *¿Los seres sintientes son considerados parte de la familia?*, ii) *¿Les compete a los juzgados de familia conocer las regulaciones de visitas de los animales de compañía luego de la separación de los cónyuges?*, iii) *¿Al no existir regulaciones de la familia multiespecie, se deberían aplicar las normas que establecen la custodia y demás asuntos relativos a los menores de edad?*”

En el marco de sus reflexiones, concluye que la legislación ha evolucionado en considerar los seres sintientes de conformidad con el artículo 1º de la Ley 1774 de 2016 con un estándar de protección, pero continuando en el régimen de propiedad de las personas, esto es, uso, goce y disfrute ponderado con el bienestar animal. Luego, abordando el concepto de familia multiespecie, establece conforme a unos estudios sociológicos y etológicos los requisitos para comprender ese tipo de relaciones así: “i) *que las personas reconozcan a los animales como miembros de estas*; ii) *la posibilidad de que el animal asuma roles dentro de la misma*”. El primer requisito se satisface cuando las personas le asignan un atributo

como el nombre, antepone sus necesidades ante situaciones perturbadoras (mudanzas, vacaciones, divorcios) y le establecen un rol en la familia (hijo o hermano). Del segundo requisito, los animales se expresan ante sus comportamientos para apoyar de manera positiva a los seres humanos cuando detectan situaciones de estrés emocional.

Atendiendo esa evolución social, el tribunal concluye que el derecho debe adaptarse a una comprensión de familia multiespecie. Sin embargo, **reconoce un vacío legal y jurisprudencial en el tema de las competencias**, a pesar de contar con un antecedente de la Corte Suprema de Justicia sobre la factibilidad de los animales para ser objeto de medidas cautelares, teniendo en cuenta los vínculos afectivos y el tema de la propiedad.

El tribunal concluye que se trata de una familia multiespecie cuya competencia en la discusión del régimen de visitas resulta ser el juez de familia. Incluso, considerando el mero debate de la propiedad, le corresponde en cuanto el tribunal considera que hace parte de la sociedad conyugal.

La decisión contó con un salvamento de voto del magistrado José Alfonso Isaza. Según el togado, la competencia le correspondía al juez civil por tratarse de una competencia funcional, la cual es improrrogable y absoluta. En ese sentido, las reglas de competencia no pueden ser interpretadas de forma extensiva o analógica sin están señaladas así en las normas en virtud del principio de legalidad.

La apertura de la discusión amerita la existencia de una regulación que habilite el conocimiento pleno al juez de familia para resolver los asuntos relativos a la custodia del animal.

Sentencia de la Corte Suprema de Justicia. Radicado número 1926 del 3 de marzo de 2023.

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, analizó una acción de tutela presentada para defender los derechos de los hijos a la unidad familiar, intimidad personal, dignidad, salud y libre desarrollo de la personalidad en procesos de cesación de efectos civiles de matrimonios religiosos donde se embargan animales de compañía, en virtud de las disposiciones del artículo 588 y siguientes del Código General del Proceso desde un tratamiento de bienes.

El caso corresponde a una situación donde una mujer está demandando la cesación de efectos civiles de matrimonio religioso en contra de su expareja, quien ahora convive con otra persona, tiene dos hijos y el animal de compañía está en poder de su segunda pareja. Por lo anterior, la Corte asumió determinar si el juzgado incurrió en vía de hecho por decretar el embargo y el secuestro.

Al respecto, la instancia resolvió no conceder el amparo por subsidiariedad, en cuanto la accionante cuenta con los medios para oponerse dentro de la diligencia de secuestro, realizando las alegaciones pertinentes relativas a la propiedad y los vínculos afectivos.

En contra de esta posición, el magistrado Aroldo Wilson Quiroz refirió la necesidad de explorar la figura de la familia multiespecie. Para ello realizó reflexiones respecto de la evolución en la comprensión jurídica de los animales, reconociendo a Colombia su interés en la protección de los animales desde el ámbito ambiental con el carácter ecológico de la Constitución Política de 1991 y el avance legislativo con antecedente de la Ley 84 de 1989.

Respecto del Código Civil, el togado cita la sentencia de la Corte Constitucional C-467 de 2016 que declara exequibles los artículos 655 y 658 del Código Civil al considerar como cosas a los animales, esto es, ser objeto de apropiación y de las operaciones legales, sin por ello entender la posibilidad de los propietarios de contrariar el bienestar animal en tanto seres sintientes. Con ello, acude a la Ley 1774 de 2016 para denotar la doble naturaleza jurídica de cosa y ser sintiente. Así pues, concluye la posibilidad de embargar y secuestrar al animal en procesos judiciales siempre y cuando no causen un sufrimiento injustificado, aspecto que debe motivar el juez cuando decreta el auto.

El juez Quiroz concreta su postura en establecer que debió concederse la acción de tutela, puesto que el auto careció de toda motivación al analizar la condición de ser sintiente de un animal y los posibles efectos en concederse la medida cautelar. También observa limitantes en la posibilidad de oposición del secuestro por la accionante, en tanto solo pueden esgrimirse los temas de posesión, pero no argumentos relativos a vínculos afectivos, cuestión que debe abordarse en otra oportunidad procesal, lo cual, en una lectura de entrelíneas del salvamento, significa al momento de decidirse la medida cautelar.

En el citado salvamento de voto del Magistrado Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo, afirma sobre el concepto de familia multiespecie:

“4.4.4. Es cierto que en Colombia no se ha reconocido expresamente la familia multiespecie, pero no hay razón para oponerse a su reconocimiento, por fuerza del artículo 42 de la Constitución Política.

Y es que la Corte tiene decantado, refiriéndose a este precepto, que «como es diáfano en ese texto, adopta el constituyente, en lo relativo a su conformación, un criterio abierto y dúctil que se contraponen a los principios fijos y cerrados que otrora caracterizaron el ordenamiento jurídico nacional en el punto» (SC203, 25 nov. 2004, Expediente número 7291). De allí que “hoy en día acepta ‘diversas expresiones, como por ejemplo las familias ensambladas, monoparentales, hetero-afectivas, homo-afectivas, ampliadas e, incluso, pluriparentales’” (SC1947, 30 jun. 2022, Radicado número 2015-00843-01).”⁵

Es claro que, a pesar de la ausencia de un reconocimiento explícito de la familia multiespecie, la Corte Constitucional ha adoptado criterios

⁵ Corte Suprema de Justicia, Expediente número 73001-22-13-000-2022-00301-02, M. P. Luis Alonso Rico Puerta, 2 de marzo de 2023. Salvamento de voto M. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.

abiertos y heterogéneos en cuanto a la conformación de las familias. Esto permite diversas expresiones y se alinea con un enfoque más moderno y flexible del ordenamiento jurídico, lo que facilita la consideración del reconocimiento de la familia multiespecie.

Sentencia C-408 de 2024

En la Sentencia C-408 del 20247, la Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 594 del Código General del Proceso que enlista una serie de bienes que no pueden ser objeto de embargo. En esta medida, se decidió condicionar la asequibilidad de dicha norma, en el entendido de que **la lista de bienes inembargables allí contenida incluye también a los animales de compañía**, se resaltan algunas de las consideraciones expuestas por la Corte, así:

“(…) la Corte abordó el deber de protección animal a partir del principio de la dignidad humana y explicó que **la tenencia de mascotas hace parte de la garantía de los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad y a la intimidad familiar y personal**. Adicionalmente, la Sala Plena recordó que los animales solo están sometidos al régimen jurídico de los bienes cuando: (i) las disposiciones que lo componen no son incompatibles con su carácter de seres sintientes o con el deber de protegerlos y (ii) **no existen normas especiales destinadas a regular las relaciones jurídicas en las que ellos puedan estar implicados**.

En segundo lugar, la Corte definió el concepto de animales de compañía como aquellos que son domésticos y (i) que generan relaciones emocionales y de mutuo apoyo con los seres humanos; (ii) sobre los que no media interés exclusivo de aprovechamiento económico, y (iii) que dependen de los seres humanos para su alimentación y cuidado. Para la Corte, los animales que hacen parte de la fauna silvestre no pueden ser considerados como animales de compañía. (...)”

Así, la Sentencia C-408 de 2024 dio un paso más en el reconocimiento de los animales al declarar que el artículo 594 del Código General del Proceso, sobre bienes inembargables, comprende también a los animales de compañía. La Corte Constitucional no solo los definió como aquellos seres domésticos que establecen vínculos de afecto y dependen de los seres humanos para su cuidado, sino que

Además, señaló que los animales de compañía y las personas están unidos, a menudo, en una relación de amor, cariño y cuidado que se vuelve central en la vida.

Sentencia de Casación SC-1171-2022, Radicado número 05001-31-10-008-2012-00715-1 del 8 de abril de 2022.

La Corte Suprema se refirió a la evolución del concepto de familia y a esa flexibilidad que ha venido imperando, teniendo en cuenta las dinámicas sociales y culturales. En este sentido, indicó lo siguiente:

“La familia, en consecuencia, no debe definirse exclusivamente por el cientificismo, porque doblaga en repetidos casos, el derecho, la libertad y la autonomía de la voluntad. La familia es ante todo una institución cultural, mediada por lazos sociales, donde lo científico puede ser desplazado.

*De allí que en tiempos más próximos el campo de aplicación de la familia de hecho se ensanchara, para reconocer que podía emanar de lazos parentales o colaterales producidos por la crianza, esto es, de la acogida de una persona en un núcleo familiar que, por fuerza de la convivencia, permite la formación de relaciones de afecto, respeto, solidaridad, comprensión y protección, dando, incluso, origen a una nueva fuente del vínculo filial no derivada del nexa biológico, pero no extraña al ordenamiento jurídico, como en antaño se admitió en materia de adopción. **En consecuencia, en una sociedad multicultural y pluriétnica, la filiación es una institución cultural, social y jurídica, no sometida irremediabilmente a los fríos y pétreos mandatos de la ciencia.**”⁶*

En dicha sentencia, se evidencia que las dinámicas sociales contemporáneas han propiciado una reconfiguración en la composición de las familias. Se reconoce que estas ya no se limitan exclusivamente a vínculos biológicos o jurídicos, sino que pueden conformarse mediante relaciones de hecho. En este contexto, se valoran aspectos como el afecto, la protección, el respeto y la solidaridad como elementos integradores, dentro de los cuales tienen cabida los animales de compañía.

Sentencia C-577 de 2011.

La Corte Constitucional estableció que el concepto de familia es inherentemente heterogéneo, es decir, refleja la diversidad de modelos familiares existentes. Esta flexibilidad posibilita la transición de una perspectiva estática a una dinámica y evolutiva en las relaciones familiares, dado que las personas toman decisiones sobre su propio grupo familiar, según sus preferencias, experiencias, circunstancias y elecciones de vida⁷.

IV. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 42 hace alusión a la familia, menciona que esta se construye a partir de vínculos naturales y/o jurídicos por la decisión libre de un hombre y/o una mujer de responsablemente conformar. De allí que uno de los vínculos que no pueden ser desconocidos en el ámbito de la familia sea con los animales domésticos, con los cuales se comparte un hogar y una vida.

También, el artículo 16 constitucional reconoce la posibilidad de las personas a su libre desarrollo

⁶ Corte Suprema de Justicia. M. P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo, SC1171-2022, Radicado número 05001-31-10-008-2012-00715-01 del 8 de abril de 2022.

⁷ Corte Constitucional. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza, Sentencia C-577 de 2011, 26 de julio de 2011.

de la personalidad. Aspecto donde los animales son importantes en términos de la construcción de experiencias de vida y razón de ser de la dedicación al cuidado de estos en una relación recíproca. Así pues, nada impide que el vínculo afectivo entre animales y personas sea amparado por el artículo 42 de nuestra Constitución e instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, según los cuales: “*La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado*” y “*el elemento natural y fundamental de la sociedad*”, respectivamente. Esto les impone a los estados y a la sociedad en general la obligación de proteger el vínculo que surge entre las personas y sus animales de compañía.

La Ley 1774 de 2016 replanteó la concepción de los animales como cosas a seres sintientes (artículo 1º), modificando el artículo 655 del Código Civil respecto de la clasificación de bienes muebles (artículo 2º). Luego, los animales como seres sintientes, aun dentro de nuestro ordenamiento jurídico, son susceptibles del régimen de propiedad. Por ende, los animales domésticos hacen parte del régimen patrimonial de la sociedad conyugal y de la herencia, no como cosas, sino en virtud de ser seres sintientes.

Dicha ley, fundamentada en el principio de protección animal, el cual exige un trato respetuoso, compasivo, justo, solidario, ético, de cuidado, evitativo de cualquier abuso, maltrato, abandono, cautiverio, violencia y trato cruel (literal a) del artículo 3º), plantea unos mínimos a quienes son responsables o tenedores de cubrir la alimentación, asegurar su salud física y mental, con el propósito de permitir una plena expresión de su comportamiento natural (literal b) del artículo 3º). Por consiguiente, la relación con los animales implica entender su cuidado para la protección y bienestar animal, donde la asignación de responsabilidad o tenencia en procesos judiciales implica obligaciones de alimentación, cuidados médicos veterinarios y todos aquellos que permitan la expresión del comportamiento natural del animal, implicando así unos gastos.

En pro del bienestar y protección animal, la solidaridad del Estado y la sociedad está enmarcada en realizar acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, salud e integridad física (literal c) del artículo 3º). Por consiguiente, los jueces y los notarios tienen la obligación de asistir y proteger en el marco de los procesos de su competencia.

V. DERECHO COMPARADO

Contexto europeo

En el ámbito europeo, varios países han legislado sobre la materia; como ejemplos tenemos los siguientes:

España

En España se aprobó la Ley 17 de 2021 “de modificación del Código Civil, la Ley Hipotecaria

y la Ley de Enjuiciamiento Civil, sobre el régimen jurídico de los animales”. En esta se cambió la forma de relación de propiedad y posesión con el animal, reguló la custodia y manutención en los procesos judiciales de divorcio o disolución de la unión, sucesión o divisorios, determinó la inembargabilidad de los animales domésticos de compañía.

Portugal

En Portugal con la Ley 8ª de 2017 mediante el cual se modifican disposiciones del Código Civil y Procedimiento Civil respecto del régimen de propiedad con los animales. En el caso del matrimonio los concibe excluidos de los bienes comunes cuando fueron adquiridos antes de su celebración. Incorpora el acuerdo sobre el destino de los animales de compañía en los divorcios por mutuo acuerdo. Declara la inembargabilidad de los animales de compañía.

Suiza

El Código Civil Suizo tuvo un cambio el 4 de octubre de 2002 por la Asamblea Federal de la Confederación de Suiza, que en virtud del artículo 651 a determinó las reglas en caso de litigio, permitiendo al juez otorgar la propiedad exclusiva a quien represente la mejor solución para el animal, donde la parte adjudicataria debe pagar una indemnización a favor de la otra. Mientras se surte la controversia, el juez puede señalar las medidas provisionales de ubicación del animal.

Contexto Norteamericano

New York (USA)

En el Estado de New York se dispuso mediante el Senate Bill S4248 que los tribunales tomarán en cuenta el interés del animal durante un proceso de divorcio o separación.

Maine (USA)

En el Estado de Maine mediante LD-535 “*An Act To Provide for the Well-being of Companion Animals upon the Dissolution of Marriages*” se dispusieron reglas en los procesos de divorcio o separación cuando existe un animal de compañía. La regulación establece criterios en materia de manutención, tiempo compartido y vínculo afectivo para determinar la disposición del mismo a una de las partes.

Illinois (USA)

En Illinois, el Public Act 100-0422 (SB1261) hace modificaciones relacionadas con los procesos de divorcio, donde adiciona la determinación de la responsabilidad y posesión exclusiva del animal de compañía en las solicitudes y medidas temporales adoptadas por el tribunal. En esa medida, se toma lo señalado de común acuerdo o lo definido por el tribunal, lo cual puede ser conjunta si se trata de un bien conyugal.

Alaska (USA)

El Estado de Alaska, mediante una enmienda (HOUSE BILL NO. 147) a múltiples disposiciones, enfocado en la protección animal, establece reglas

relativas a la facultad del juez de determinar la propiedad o copropiedad consultando el bienestar animal.

California (USA)

En California se encuentra el “Assembly Bill No. 2274”: En él se establece que una de las partes puede solicitar, dentro del trámite de divorcio, puede determinar la propiedad exclusiva o conjunta del animal de compañía, tomando en cuenta el bienestar del mismo. Mientras ocurre tal decisión, el Tribunal puede disponer de forma provisional el cuidado del animal a una de las partes (alimentación, refugio, atención veterinaria y no actos de maltrato).

Contexto latinoamericano.

En la actualidad, en diferentes países existen proyectos de ley que guardan sentido similar a lo pretendido mediante esta iniciativa. Se tienen los siguientes casos:

Brasil:

En Brasil se encuentra en trámite el Proyecto de Ley número 941 de 2024 de la diputada Laura Carneiro, donde se establece la custodia compartida y la manutención común en caso de divorcio o disolución de la unión estable (aquí conocida como unión marital de hecho), compuesto por un total de 8 artículos. Define la propiedad común según el tiempo que duró el animal en la vida conyugal, la definición de criterios para la custodia, la distribución de los gastos de manutención y cuidado, la posibilidad de renuncia y sanciones por la custodia.

Chile

En Chile se contempla un proyecto de ley de autoría de los diputados Manuel José Ossandón y Kenneth Pugh (Boletín número 14.956-07) que determina la inembargabilidad del animal doméstico y crea un régimen de tuición animal para el cónyuge o conviviente que no sea poseedor o propietario antes de celebrado el matrimonio o efectuada la unión cuando exista o posterior al divorcio o disolución del vínculo.

Argentina

En Argentina, el Proyecto de Ley número 307 de 2024, de autoría de 10 congresistas, realiza modificaciones al Código Civil respecto del régimen de propiedad sobre los seres sintientes, la inembargabilidad de los animales y la inclusión del concepto de familia multiespecie, en donde se integra el animal como miembro del núcleo familiar.

VI. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 ordena al Congreso de la República realizar un análisis de impacto fiscal al proyecto de ley “*que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios; deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo*”. La presente iniciativa no ordena o implica un gasto para el Estado, pues se regula son las relaciones jurídicas procesales de las partes y las obligaciones que surjan de allí estarán

a cargo de los particulares de conformidad con las decisiones del juez. Al respecto,

“*la Corte Constitucional ha reiterado que es presupuesto material de exigibilidad del análisis de impacto fiscal que la norma otorgue beneficios tributarios, ordene gasto o prevea una reducción de ingresos (...)*

(i) Beneficios tributarios. Los beneficios tributarios son aquellas disposiciones tributarias que tienen “esencialmente el propósito de **colocar al sujeto o actividad destinataria de la misma en una situación preferencial o de privilegio, con fines esencialmente extrafiscales**”. Constituyen beneficios tributarios, por ejemplo, las exenciones, las deducciones de base, los regímenes contributivos sustitutivos, la suspensión temporal del recaudo, la concesión de incentivos tributarios y la devolución de impuestos. Los beneficios tributarios tienen un impacto fiscal porque, a pesar de que no suponen una erogación adicional, implican una reducción de ingresos tributarios.

(ii) Órdenes de gasto. Las normas que ordenan gasto, en los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, son aquellas que “contienen un **mandato imperativo de gasto y, por tanto, constituye[n] un título jurídico suficiente y obligatorio para la inclusión de una partida en la ley de presupuesto**”. La Corte Constitucional ha aclarado que no son normas que ordenan gasto las que prevén una mera habilitación o autorización de gasto, que se puede o no incluir en el presupuesto, a discreción del Gobierno nacional.

(...)

Con fundamento en estas reglas de decisión, la Corte Constitucional ha identificado que constituyen órdenes de gasto, entre otras, las normas que implican, necesariamente, el incremento porcentual anual de una partida presupuestal, disponen el aumento de la remuneración de un grupo de servidores públicos o crean nuevas entidades públicas, cargos o dependencias (ver sección II4.2.1(iv) infra, párr. 153-165 infra).” (C-161/24)

De este recuento de la Corte Constitucional, el presente proyecto de ley no tiene ese presupuesto material que implique una exigibilidad en cuanto a la regulación de los procesos judiciales o notariales en materia de custodia y manutención de los animales domésticos de compañía; no implica gastos públicos adicionales a la Rama Judicial o reduce el caudal de recaudo por ingresos públicos. Todo lo contrario, las cargas y obligaciones económicas serán las asignadas por el juez a los particulares una vez resuelva la controversia. Se limita a brindar herramientas jurídicas para resolver las controversias cuando se disputa el vínculo afectivo del animal de compañía.

VII. COMPETENCIA DEL CONGRESO

El Congreso de la República es competente para el estudio, discusión y aprobación del presente proyecto de ley de conformidad con lo señalado en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y

el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005.

VIII. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

De acuerdo con el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, modificatorio del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, la presente iniciativa reúne las condiciones de los literales a) y b), de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la mentada ley, en cuanto trata de un proyecto de ley de interés general que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

IX. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERESES

Según lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, y conforme al objeto de la presente propuesta legislativa, puede concluirse razonablemente la inexistencia de motivos que generen conflicto de interés.

En caso de los motivos que puedan ocasionar conflicto de interés en los congresistas para participar de la discusión y votación del proyecto de ley serán aquellos donde un congresista o familiar pueda recibir un beneficio real, actual y directo relacionado con los procesos judiciales o notariales de divorcio, disolución de unión marital de hecho, cesación de efectos civiles del matrimonio religioso o separación de cuerpos donde se discuta la custodia, asignación de visitas y costos de manutención compartida de animales domésticos de compañía. El posible conflicto de interés o impedimento es de carácter individual y propio de cada congresista, por el cual este debe analizar si se encuentra en dichas circunstancias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil (2 de marzo de 2023). Sentencia STC 1926-2023 [M.P. Rico, L.A.]

Díaz Videla, Marcos (2015) “El miembro no humano de la familia: las mascotas a través del ciclo vital familiar”, Revista Ciencia Animal: No. 9, Article 7. Disponible en: <https://ciencia.lasalle.edu.co/ca/vol1/iss9/7/>

Gutiérrez, G., Granados, D. y Piar, N. (2007). Interacciones humano-animal: características e implicaciones para el bienestar de los humanos. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3245451>

Palmer, R., & Custance, D. (2008). A counterbalanced version of Ainsworth's strange situation procedure reveals secure-base effects in dog-human relationships. Applied Animal Behaviour Science, 109(2-4), 306–319. <https://doi.org/10.1016/j.applanim.2007.04.002>

Rivas, N., Pautt, V. y Bent, N. (2017). Familias y mascotas: Una construcción relacional en torno a la tenencia y cuidado de caninos adoptados (Tesis de grado). Universidad de Antioquia, Medellín. Recuperado de: <http://200.24.17.74:8080/jspui/>

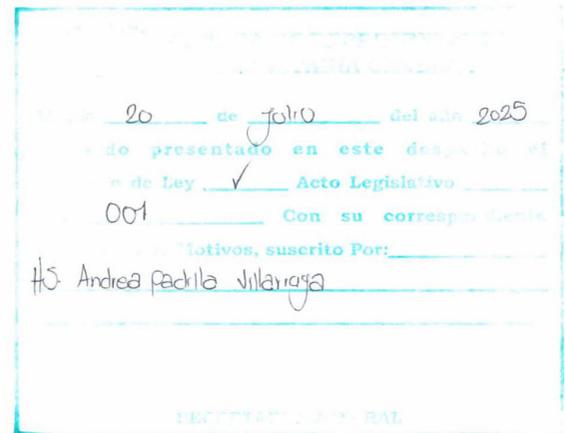
bitstream/fcsh/1033/1/RivasNatalia_2017_FamiliaMascotasConstruccion.pdf

Tribunal Superior de Bogotá. Sala Mixta (6 de octubre de 2023). Auto Radicado. 10013-103027-2023-00229-00 (0327) [M.P. Guzmán, C.]

Fraternalmente,



Andrea Pacilla Villarraga
Senadora de la República
Partido Alianza Verde



PROYECTO DE LEY NÚMERO 008 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se crean garantías procesales para los comparendos por comportamientos contrarios a la convivencia y se modifican los artículos 180, 183, 219 y 223A de la Ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones (COMPARENDOS CON GARANTÍAS).

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General

Cámara de Representantes

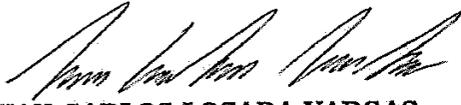
Ciudad

Asunto: Proyecto de ley, por medio de la cual se crean garantías procesales para los comparendos por comportamientos contrarios a la convivencia y se modifican los artículos 180, 183, 219 y 223A de la Ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones (COMPARENDOS CON GARANTÍAS)

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho establecido en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente **Proyecto de ley**, por medio de la cual se crean garantías procesales para los comparendos por comportamientos contrarios a la convivencia y se modifican los artículos 180,

183, 219 y 223A de la Ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones (COMPARENDOS CON GARANTÍAS).

Cordialmente,



JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Liberal Colombiano

PROYECTO DE LEY NÚMERO 008 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se crean garantías procesales para los comparendos por comportamientos contrarios a la convivencia y se modifican los artículos 180, 183, 219 y 223A de la Ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones (COMPARENDOS CON GARANTÍAS).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente ley es fortalecer el acceso al recurso de objeción contra las órdenes de comparendo, comunicación efectiva de las garantías procesales en los procesos de policía, así como promover proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad para el cumplimiento de medidas correctivas impuestas por las autoridades de policía y dictar otras disposiciones.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 180. Multas. Es la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo.

Las multas se clasifican en generales y especiales.

Las multas generales se clasifican de la siguiente manera.

Multa Tipo 1: Dos (2) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 2: Cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 3: Ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 4: Dieciséis (16) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Las multas especiales son de tres tipos:

1. Comportamientos de los organizadores de actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.

2. Infracción urbanística.

3. Contaminación visual o ruido que afecte la convivencia.

Parágrafo. Las multas serán consignadas en la cuenta que para el efecto dispongan las administraciones distritales y municipales, y se destinarán a proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad, así como al cumplimiento de aquellas medidas correctivas impuestas por las autoridades de policía cuando su materialización deba ser inmediata, sin perjuicio de las acciones que deban adelantarse contra el infractor, para el cobro de la misma.

En todo caso, mínimo el sesenta por ciento (60%) del Fondo deberá ser destinado a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad.

Los recursos por concepto de multas por contaminación por ruido deberán ser destinados al desarrollo de las obras y acciones para la minimización del impacto acústico en lugares a cargo de las entidades de gobierno.

Cuando los uniformados de la Policía Nacional tengan conocimiento de la ocurrencia de un comportamiento que admita la imposición de multa general, impondrán orden de comparendo al infractor, evidenciando el hecho.

Es deber de toda persona natural o jurídica, sin perjuicio de su condición económica y social, pagar las multas, salvo que cumpla la medida a través de la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, de ser aplicable. A la persona que pague la multa durante los quince (15) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, se le disminuirá el valor de la multa en un cincuenta (50%) por ciento, lo cual constituye un descuento por pronto pago.

A cambio del pago de la multa general tipos 1 y 2, la persona podrá, dentro de un plazo máximo de quince (15) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, solicitar a la autoridad de policía que se conmute la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

A cambio de una reducción del 50% de la multa general tipos 3 y 4, la persona podrá, dentro de un plazo máximo de quince (15) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, solicitar a la autoridad de policía que se conmute la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Si la persona no está de acuerdo con la aplicación de la multa señalada en la orden de comparendo o con el cumplimiento de la medida de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, cuando este aplique, podrá presentarse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes ante la autoridad competente, para objetar la medida mediante el procedimiento establecido en este Código.

La administración distrital o municipal podrá reglamentar la imposición de la medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia para los comportamientos contrarios a la convivencia que admitan multa tipos 1 y 2, en reemplazo de la multa.

Parágrafo Transitorio. Durante el primer año de vigencia de la presente ley, las personas a las que se les imponga una multa general tipos 3 o 4 podrán obtener un descuento adicional al previsto por el pronto pago de la multa, en un porcentaje del veinticinco por ciento (25%) de su valor total, siempre y cuando soliciten a la autoridad de policía competente que se les permita participar en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del comparendo.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 183. Consecuencias por el no pago de multas. Si transcurridos seis meses desde la fecha de imposición de la multa, esta no ha sido pagada con sus debidos intereses, hasta tanto no se ponga al día, la persona no podrá:

1. Obtener o renovar permiso de tenencia o porte de armas.
2. Ser nombrado o ascendido en cargo público.
3. Ingresar a las escuelas de formación de la Fuerza Pública.
4. Contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado.
5. Obtener o renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio.
6. Inscribirse a los concursos que apertura la Comisión Nacional del Servicio Civil.
7. Acceder a permisos que otorguen las alcaldías distritales o municipales para la venta de bienes.
8. Realizar trámites de las oficinas de tránsito y transporte.
9. Acceder al mecanismo temporal de regularización que defina el Gobierno nacional.
10. Las autoridades responsables de adelantar los trámites establecidos en el presente artículo deberán verificar que la persona que solicita el trámite se encuentra al día en el pago de las multas establecidas en el presente Código.
11. Los servidores públicos que omitan esta verificación incurrirán en falta grave y a los que no ostenten esta calidad se les aplicará la multa tipo 4.

Parágrafo. El cobro coactivo de que trata la presente ley se regulará por lo dispuesto en el artículo 100, numeral 2 de la Ley 1437 de 2011.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 219 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 219. Procedimiento para la imposición de comparendo. Cuando el personal uniformado de la Policía tenga conocimiento comprobado de un

comportamiento contrario a la convivencia, podrá expedir orden de comparendo a cualquier persona.

Sin perjuicio de la aplicación de las medidas correctivas que sean competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, este deberá informar a la autoridad de Policía competente para la aplicación de las demás medidas correctivas a que hubiere lugar.

Parágrafo 1°. Las medidas correctivas por los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, o a la organización de eventos que involucren aglomeraciones de público, no se impondrán en orden de comparendo. El personal uniformado de la Policía Nacional pondrá en conocimiento de la autoridad competente los comportamientos mencionados mediante informe escrito.

Parágrafo 2°. Las autoridades de Policía, al imponer una medida correctiva, deberán de oficio suministrar toda la información al infractor, acerca de los recursos que le corresponden y los términos que tiene para interponerlos. La orden de comparendo deberá incluir por escrito de manera clara, específica y accesible los derechos, garantías y recursos, incluyendo los de objeción y apelación, que le corresponden al infractor.

Dentro de los 3 meses de la entrada en vigencia de la presente ley, la Policía Nacional incluirá en su página web los diferentes recursos disponibles al infractor a través del Sistema Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC), o la plataforma que haga sus veces. En el mismo sentido, la Policía Nacional deberá hacer un instructivo general en el que se informe a toda la institución sobre las garantías procesales respecto a los comparendos. Por su parte, la Defensoría del Pueblo hará pedagogía permanente sobre los derechos de la ciudadanía frente a los comparendos por comportamientos contrarios a la convivencia.

Parágrafo 3°. En un período máximo de un año, las autoridades competentes deberán crear canales virtuales para interponer el recurso de objeción contra las órdenes de comparendo.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 223a de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 223A. Sin perjuicio del procedimiento contenido en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, para las multas por infracción a la convivencia y seguridad ciudadanas que tengan como sanción multa tipo 1 a 4, se aplicará el siguiente procedimiento:

1. Criterios para la dosificación de la medida. Será obligatorio para las autoridades de policía tener en cuenta, al momento de expedir la orden de comparendo y de aplicar o imponer una medida correctiva, los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad frente al bien jurídico tutelado.

2. Aceptación ficta de responsabilidad. Expedida la orden de comparendo en la que se señala multa general, se entenderá que el infractor

acepta la responsabilidad cuando, dentro de los quince (15) días siguientes a la imposición de la orden de comparendo, cancela el valor de la misma o decide cambiar el pago de las multas tipo 1 y 2 por la participación en programa comunitario o actividad comunitaria de convivencia.

3. Recibida esta información, el inspector de policía deberá abstenerse de iniciar proceso único de policía y actualizar el estado de cumplimiento de la medida correctiva en el Registro Nacional de Medidas Correctivas.

4. Firmeza de la multa señalada en orden de comparendo. No objetada, una vez vencidos los quince (15) días posteriores a la expedición de la orden, la multa queda en firme, pudiéndose iniciar el cobro coactivo, entendiéndose que pierde los beneficios de reducción del valor de la misma establecidos en el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016.

5. Pérdida de beneficios. Cuando se objete la multa general señalada por el uniformado en la orden de comparendo, se pierde el derecho a los descuentos por pronto pago.

6. Cumplimiento de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y validez de certificados. La participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia se podrá realizar en municipios o distritos diferentes a la ocurrencia de los comportamientos contrarios a la convivencia. Los certificados expedidos tendrán validez en todo el territorio nacional.

7. Control para el cumplimiento de medidas correctivas a extranjeros. Los funcionarios que realizan controles migratorios verificarán el cumplimiento de las medidas correctivas impuestas y ejecutoriadas a ciudadanos extranjeros; en caso de incumplimiento, informarán a la autoridad competente sobre el nuevo ingreso del infractor para que se obligue a su cumplimiento, so pena de incurrir en permanencia irregular y ser objeto de las medidas administrativas migratorias sancionatorias a que hubiere lugar.

8. Incremento del valor de la multa, general. Cuando se incurra en un comportamiento contrario a la convivencia y se pueda evidenciar el incumplimiento por parte de la misma persona en el pago de alguna multa general anterior por comportamiento contrario a la convivencia y que haya sido reportada al boletín de deudores morosos de la Contaduría General de la Nación, sin que haya sido pagada, la nueva medida se incrementará en un 50% del valor de la segunda medida.

9. Reiteración del mismo comportamiento contrario a la convivencia. La reiteración de un comportamiento contrario a la convivencia cuya medida corresponda a multa, dentro del año siguiente a la firmeza de la primera medida, dará lugar a que su valor se aumente en un 75%, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el artículo 36 de esta ley. Quien reitere, después de un año, un comportamiento contrario a la convivencia, la multa

general que se le imponga deberá ser incrementada en un cincuenta por ciento (50%).

Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,



JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Liberal Colombiano

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 008 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se crean garantías procesales para los comparendos por comportamientos contrarios a la convivencia y se modifican los artículos 180, 183, 219 y 223A de la Ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones (COMPARENDOS CON GARANTÍAS).

CONTENIDO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

- I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY
- II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY
 1. El tiempo para ejercer recursos es muy corto.
 2. Falta de claridad en la comunicación del comparendo contrarios a la convivencia y de los recursos existentes.
 3. Pocas medidas pedagógicas
 5. Falta de información y canales digitales.
- III. FUNDAMENTOS LEGALES Y COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
- IV. COMPARACIÓN TEXTO PROPUESTO CON EL TEXTO LEGAL VIGENTE DE LA LEY 1801 DE 2016
- V. CONFLICTO DE INTERÉS
- VI. IMPACTO FISCAL

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene como objetivo introducir garantías al proceso de establecimiento de comparendos establecidos en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), particularmente a los artículos 180, 183, 219 y 223A, con el fin de hacer efectivos recursos como la objeción de comparendos, ampliar las alternativas pedagógicas al pago de multas y asegurar una comunicación clara y accesible de las garantías procesales para quienes se ven involucrados en procedimientos policivos, así como las medidas de orden pedagógico para difundir estos derechos.

La reforma legislativa propuesta parte del reconocimiento de una problemática estructural en

la aplicación de medidas correctivas, especialmente en lo relacionado con la imposición de multas mediante órdenes de comparendo. Estas dificultades se relacionan con el poco conocimiento de estos procedimientos y los tiempos excesivamente cortos para interponer recursos, lo cual afecta los derechos fundamentales de la ciudadanía, especialmente de jóvenes, personas en situación de vulnerabilidad económica, migrantes, trabajadores informales y comunidades periféricas, entre otros grupos vulnerables.

Este proyecto tiene como propósito central introducir modificaciones que garanticen el acceso efectivo al recurso de objeción frente a comparendos policiales, promuevan la sustitución de multas por medidas pedagógicas de convivencia, y aseguren una adecuada comunicación de derechos a los ciudadanos. Para ello, se proponen las siguientes medidas:

- La ampliación de los plazos para ejercer recursos de objeción (de 3 a 15 días) con el fin de que las personas conozcan los derechos que tienen respecto a los comparendos.
- La incorporación de una obligación clara para que las órdenes de comparendo sean entregadas por escrito e incluyan información comprensible sobre los recursos disponibles.
- La extensión de la posibilidad de sustituir el valor del 50% de las multas tipo 3 y 4 por actividades pedagógicas bajo ciertos requisitos.
- Se elimina el numeral segundo del artículo 223A del *Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana* por afectar el debido proceso en favor de la celeridad.
- En su estado actual, el numeral décimo del artículo 183 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana no permite acceder a la conmutación de la multa tipo 1 y 2, por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, a las personas que, transcurridos seis meses desde la fecha de imposición de la multa, no hayan realizado el pago. Se elimina este numeral dado que va en contravía del fin pedagógico de la norma.
- El fortalecimiento de la plataforma digital de la Policía Nacional para garantizar la publicidad de las medidas correctivas y el acceso a la información en todo el país. Del mismo modo, se establece la obligación para que la Policía Nacional realice un instructivo general en el que se informe a toda la institución sobre las garantías procesales respecto a los comparendos.
- Las autoridades competentes deberán crear canales virtuales para interponer el recurso de objeción contra las órdenes de comparendo en un período máximo de un año.
- La obligación por parte de la Defensoría del Pueblo de hacer pedagogía respecto a los derechos de la ciudadanía en relación con los comparendos.

La presente iniciativa legislativa busca introducir reformas procedimentales en el régimen de imposición de comparendos por parte de las autoridades de policía en Colombia, con el propósito de garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales, mejorar el acceso a la justicia sancionatoria y fortalecer los mecanismos pedagógicos para la promoción de la convivencia ciudadana.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

1. El tiempo para ejercer recursos es muy corto

Uno de los problemas más apremiantes del régimen vigente es el plazo excesivamente corto para que las personas puedan ejercer el recurso de objeción contra una orden de comparendo. Actualmente, dicho plazo es de tres (3) días hábiles, lo cual resulta insuficiente en contextos donde las personas no cuentan con información oportuna sobre sus derechos, no conocen bien los procedimientos, no conocen los recursos existentes, enfrentan barreras geográficas para acceder a las autoridades competentes o carecen de asesoría jurídica inmediata. Esta restricción desproporcionada afecta el principio de debido proceso y limita el ejercicio efectivo del derecho de defensa, especialmente en zonas rurales, territorios étnicos y sectores históricamente discriminados de las ciudades. También genera un riesgo de imposición de sanciones sin contradicción, vulnerando el equilibrio mínimo que debe regir en toda actuación administrativa sancionatoria. Por tanto, se propone ampliar este plazo a quince (15) días hábiles, garantizando así una ventana razonable para que la ciudadanía pueda informarse, asesorarse legalmente y defender sus derechos.

2. Falta de claridad en la comunicación del comparendo contrarios a la convivencia y de los recursos existentes

El artículo 219 del código actualmente no impone una obligación clara a las autoridades de policía de incluir en la orden de comparendo información explícita y accesible sobre los derechos del presunto infractor, los recursos disponibles y los plazos respectivos para ejercerlos. Esta omisión ha generado confusión generalizada entre los ciudadanos, quienes frecuentemente desconocen que pueden objetar una orden de comparendo o participar en medidas pedagógicas sustitutivas. Por ello también se ordena que el comparendo deberá ser entregado por escrito. La falta de información adecuada constituye una barrera estructural al acceso a la justicia y profundiza la desigualdad de la ciudadanía frente a la ley. Conforme a los principios de transparencia, publicidad y buena fe que rigen la actuación administrativa (Ley 1437 de 2011), resulta indispensable exigir que la notificación de comparendos incluya por escrito un instructivo claro y comprensible sobre los recursos legales disponibles, así como de los plazos para interponerlos. Esta medida no solo fortalece

el debido proceso, sino que además promueve el cumplimiento voluntario y consciente de las sanciones, la posibilidad de presentar recursos frente a actos presuntamente arbitrarios, reduciendo así los niveles de conflictividad.

3. Pocas medidas pedagógicas

El régimen actual limita la conmutación de multas por actividades pedagógicas a las multas tipo 1 y 2, excluyendo a quienes reciben sanciones tipo 3 y 4, aun cuando su comportamiento pueda ser susceptible de tratamiento restaurativo. Esta restricción no responde a un criterio de proporcionalidad, ni a una valoración individualizada del comportamiento ni del contexto socioeconómico del infractor. Por el contrario, reproduce un modelo punitivo centrado exclusivamente en la sanción económica, sin ofrecer alternativas que contribuyan a la transformación de los comportamientos que afectan la convivencia. Así mismo, afecta a las poblaciones más vulnerables. Lo anterior, aun cuando la Ley 1801 de 2016 incluía un Parágrafo Transitorio que permitía la participación en dichos programas durante el primer año de vigencia de la ley.

El proyecto de ley propone ampliar esta posibilidad a todos los tipos de multa, permitiendo que personas sancionadas con multas tipo 3 o 4 puedan también participar en programas pedagógicos o comunitarios bajo ciertos requisitos. Adicionalmente, el proyecto de ley propone eliminar una disposición que prohíbe que las personas acudan al beneficio de conmutación de las multas si no han realizado el pago transcurridos seis meses desde la fecha de su imposición, con la intención de ofrecer mayores alternativas pedagógicas de conformidad con los principios y finalidades de la norma.

4. Inequidad en el acceso a la justicia respecto a comparendos

Las personas en situación de pobreza, exclusión social o marginalización territorial enfrentan una doble carga dentro del régimen sancionatorio vigente. Por un lado, tienen mayores dificultades para pagar las multas impuestas, lo que puede llevar a la acumulación de deudas, reportes en centrales de riesgo y afectaciones indirectas al goce de derechos como la educación, el empleo o la vivienda. Por otro lado, estas mismas personas encuentran obstáculos adicionales para ejercer su defensa, por falta de información, conectividad digital o asesoría jurídica oportuna. De esta manera, los comparendos y multas pueden atrapar más a las personas en su condición de pobreza y generar mayores limitaciones para acceder a derechos.

Este fenómeno ha sido documentado en profundidad en el informe “Por menos de un gramo” publicado por Temblores ONG¹. El estudio pone en evidencia cómo las medidas correctivas impuestas por la Policía Nacional, particularmente en el contexto de la aplicación del artículo 140 del Código

Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (relacionado con el porte y consumo de sustancias psicoactivas en el espacio público), se aplican de manera desproporcionada a jóvenes de sectores populares, afectando desigualmente a la población urbana empobrecida y racializada.

El informe revela que, entre 2017 y 2022, se impusieron 1.188.906 comparendos por comportamientos asociados al porte o consumo de sustancias, siendo Bogotá la ciudad con mayor número de sanciones. Esto significa que, en promedio, se imponen más de 540 comparendos al día por el uso de sustancias en el espacio público. La evidencia recopilada demuestra que estas medidas no han cumplido un objetivo preventivo o educativo, sino que han generado formas de criminalización de la pobreza, multiplicando las barreras de acceso a la justicia y exponiendo a jóvenes a dinámicas de abuso, estigmatización y exclusión institucional.

Además, el estudio documenta que muchos de estos comparendos se aplican sin información clara sobre el derecho de objeción o apelación, y que el procedimiento sancionatorio incluye constantemente fallas de debida notificación, contradicción y oportunidad de defensa. En los testimonios recogidos, se evidencia que, en la mayoría de los casos, las personas jóvenes sancionadas no comprendieron el motivo de la medida, no fueron informadas sobre los recursos disponibles y terminaron en procesos de cobro coactivo que aumentaron su situación de precariedad.

Estos hallazgos respaldan la urgencia de transformar el enfoque del sistema de medidas correctivas, pasando de un modelo basado en la punición rápida a uno centrado en el respeto de las garantías procesales, la proporcionalidad y la prevención educativa. El informe también subraya la necesidad de medidas diferenciadas y sensibles al contexto social, como las que propone esta iniciativa legislativa: ampliación de plazos para ejercer objeciones, uso extensivo de medidas pedagógicas en lugar de sanciones económicas y fortalecimiento de los canales digitales de defensa. Incluir estos cambios normativos es una manera de acoger el llamado de múltiples organizaciones de derechos humanos que han advertido sobre el carácter discriminatorio y clasista de la imposición de comparendos sin control judicial ni mecanismos efectivos de defensa. Esta situación no es aislada. De hecho, reproduce un patrón de actuación institucional que convierte las sanciones administrativas en mecanismos de persecución y marginación, generando desconfianza ciudadana en las instituciones del Estado y debilitando la legitimidad del sistema democrático. Por ello, las medidas propuestas en este proyecto de ley constituyen una respuesta legislativa responsable, proporcional y garantista, orientada a corregir estas distorsiones y recuperar el sentido educativo y restaurativo del sistema de convivencia.

¹ Temblores ONG. (2024). *Por menos de un gramo: Treinta años de persecución policial a la dosis personal*. Disponible en <https://www.temblores.org>

5. Falta de información y canales digitales

Pese a la existencia del Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC), muchas de las garantías procesales no se encuentran habilitadas de manera efectiva en canales digitales. La información sobre cómo objetar un comparendo, cómo acceder a programas pedagógicos o cómo interponer recursos no está disponible de forma clara ni estandarizada en la página oficial de la Policía Nacional. Además, muchas personas desconocen la existencia de esta plataforma, lo que impide su utilización efectiva.

En un contexto de digitalización creciente del Estado y de expansión del acceso a internet, resulta fundamental que el procedimiento sancionatorio se adapte a los principios de eficiencia y accesibilidad tecnológica. La ley propuesta establece una obligación para que, en un plazo de tres (3) meses desde su entrada en vigencia, la Policía Nacional garantice la publicación y disponibilidad de todos los recursos, términos y beneficios disponibles a través de su página web o la plataforma que haga sus veces. Del mismo modo, se establece la obligación para que la Policía Nacional realice un instructivo general en el que se informe a toda la institución sobre las garantías procesales respecto a los comparendos. La ley propuesta también establece que, en el plazo de un (1) año, las autoridades competentes deben crear canales virtuales que permitan que los ciudadanos interpongan el recurso de objeción contra las órdenes de comparendo.

6. Debilidad institucional en la pedagogía sobre convivencia

La falta de institucionalización de procesos de formación ciudadana sobre los derechos que asisten a las personas frente a las órdenes de comparendo –como el derecho a la objeción, el plazo para interponer recursos o las alternativas pedagógicas al pago de la multa– ha generado una profunda desinformación y desconfianza entre la ciudadanía. Esta situación es particularmente grave en el caso de jóvenes, personas en situación de pobreza o comunidades históricamente discriminadas, quienes suelen desconocer completamente que existen recursos legales disponibles para impugnar una medida impuesta por la Policía Nacional.

En este contexto, cobra especial relevancia el papel que debe cumplir la Defensoría del Pueblo, conforme a su mandato constitucional y legal de promover los derechos humanos y vigilar el respeto de los mismos por parte de las autoridades. Este proyecto de ley reconoce que es indispensable fortalecer el rol pedagógico y preventivo de la Defensoría del Pueblo, particularmente en lo que concierne a la divulgación de los derechos ciudadanos en procedimientos sancionatorios.

Por tanto, la iniciativa respalda la necesidad de que la Defensoría asuma activamente una función educativa permanente sobre el régimen de comparendos, orientada a informar a la ciudadanía –de forma clara, accesible y territorialmente diferenciada– sobre sus derechos frente a las

medidas correctivas, los canales para objetarlas y las rutas institucionales para buscar acompañamiento. El proyecto también incluye la obligación de que las autoridades competentes deberán crear canales virtuales para interponer el recurso de objeción contra las órdenes de comparendo; para ello tendrá un plazo de implementación de un año.

Esto no solo permitiría una mayor apropiación ciudadana del ordenamiento legal, sino que también contribuiría a prevenir abusos de autoridad y reduciría los niveles de sanciones impuestas sin respaldo en el debido proceso. Fortalecer esta pedagogía institucional es, además, un componente clave para dignificar la relación entre ciudadanía y fuerza pública, y reconstruir la legitimidad de los mecanismos del Estado para regular la convivencia en espacios públicos.

7. Sobre las eliminaciones

El régimen actual establece que, en aquellos casos en los que no se interpone el recurso de objeción, el inspector de policía pierde la competencia para iniciar el proceso verbal abreviado. En consecuencia, los inspectores de policía se ven imposibilitados para examinar irregularidades en la imposición de las órdenes de comparendo, por lo que deben declarar la firmeza de la medida correctiva, remitir la documentación correspondiente e iniciar el proceso de cobro coactivo, sin posibilidad de hacer una revisión de fondo de la medida impuesta. En la práctica, esta situación genera serias afectaciones en el derecho a la defensa y el acceso a la administración de justicia, en contextos donde la ciudadanía no recibe información clara y oportuna sobre la posibilidad de objetar la orden de comparendo ni sobre el plazo para hacerlo.

El proyecto de ley propone eliminar esta prohibición para que los inspectores de policía cuenten con facultades para analizar de fondo las órdenes de comparendo, corregir errores materiales o procedimentales cometidos por la Policía y, en caso de encontrar vulneraciones al debido proceso o vicios sustanciales, abstenerse de imponer las medidas correctivas.

III. FUNDAMENTOS LEGALES Y COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

La presente iniciativa encuentra sustento en múltiples principios constitucionales, particularmente, los siguientes derechos fundamentales: (i) **el derecho al debido proceso** (artículo 29 Constitución Política –en adelante C. P.–), que exige que toda actuación administrativa sea tramitada con garantías plenas de defensa, contradicción y publicidad; (ii) **El derecho a la igualdad real y efectiva** (artículo 13 CP), que impone al Estado el deber de eliminar obstáculos que impidan el acceso equitativo a los mecanismos institucionales y la eliminación de la discriminación; (iii) **El derecho a la información veraz e imparcial** (artículo 20 C. P.) que establece que las personas deben recibir los datos necesarios para defender sus

derechos. Así mismo se garantiza el **principio de legalidad** en la imposición de sanciones (artículo 6° y 29 C. P.), que demanda normas claras y procedimientos definidos para cualquier actuación sancionatoria.

La Corte Constitucional ha determinado que en la imposición de las multas **“resultan aplicables las garantías propias del debido proceso”** (Sentencia C-386 de 2022, Párr. 159). La Corte ha desarrollado este derecho en asuntos policivos señalando que: *“la jurisprudencia constitucional ha señalado que los principios constitucionales mínimos que guían la actividad de la policía versan alrededor de (i) su sometimiento al principio de legalidad; (ii) la necesidad de que su ejercicio tienda a asegurar el orden público; (iii) que su actuación y las medidas a adoptar se encuentren limitadas a la conservación y restablecimiento de dicho orden; (iv) que las medidas que tome deben ser proporcionales y razonables, sin que puedan entonces traducirse en la supresión absoluta de las libertades o en su limitación desproporcionada, (v) que no pueda imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores, (vi) que la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y (vii) que se encuentra sometida a los correspondientes controles judiciales”* (Sentencia T-206 de 2024, Párr. 87).

El numeral 2 del artículo 150 de la Constitución establece que corresponde al Congreso de la República: *“expedir los códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”*. Esta competencia es extensa y se caracteriza por una amplia libertad para definir procedimientos según las necesidades de cada caso. La Corte Constitucional ha establecido que esta libertad de configuración **“le permite al legislador fijar las reglas a partir de las cuales se asegura la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 C. P.) y del acceso efectivo a la administración de justicia (artículo 229 C. P.)”**. Además, son reglas que consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y la finalidad de los procesos, y permiten desarrollar el principio de legalidad propio del Estado Social de Derecho. Y (...) mientras el legislador no ignore, obstruya o contrarie las garantías básicas previstas por la

Constitución, goza de discreción para establecer las formas propias de cada juicio, entendidas estas como ‘el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del proceso, determinan los trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas’” [subrayado fuera del texto original] (Sentencia C-562 de 1997).

“En este mismo sentido la Corte ha determinado que en relación con el diseño de procedimiento, el Congreso puede **“i) fijar las etapas de los diferentes procesos y establecer los términos y las formalidades que deben cumplir; ii) definir las competencias cuando no se han establecido por la Constitución de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado; iii) regular los medios de prueba, elemento consustancial al debido proceso y al derecho de defensa; iv) definir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, los poderes y deberes del juez y aún las exigencias de la participación de terceros intervinientes, y v) definir los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades.”** [Subrayado fuera del texto original] (Sentencia C-248 de 2013).

Este proyecto de ley usa la amplia libertad de configuración del legislador para garantizar el derecho al debido proceso en los procesos de interposición de comparendos. Para ellos amplía los plazos para ejercer recursos de objeción (de 3 a 15 días), lo cual es constitucional a la luz de la cláusula de competencia del legislador. Además, genera la obligación para que las órdenes de comparendo sean entregadas por escrito y se incluya información sobre los recursos y garantías. Se extiende además la posibilidad de sustituir multas tipo 3 y 4 por actividades pedagógicas. En relación con las garantías, se elimina el numeral segundo del artículo 223A del Código de Convivencia por afectar el debido proceso y se toman medidas para dar publicidad, hacer pedagogía y crear canales virtuales para los recursos. Todas estas medidas no solamente son posibles dentro del margen de configuración legislativa, sino que además garantizan mejor los derechos fundamentales. Por tanto, el Congreso está facultado para hacer esta reforma que además cumple mejor los mandatos de la Constitución.

IV. COMPARACIÓN TEXTO PROPUESTO CON EL TEXTO LEGAL VIGENTE DE LA LEY 1801 DE 2016

Texto legal vigente Ley 1801 de 2016	Texto propuesto
	TÍTULO: <i>por medio de la cual se crean garantías procesales para los comparendos por comportamientos contrarios a la convivencia y se modifican los artículos 180, 183, 219 y 223A de la Ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones.</i>
	ARTÍCULO 1°. OBJETO. El objeto de la presente ley es fortalecer el acceso al recurso de objeción contra las órdenes de comparendo, comunicación efectiva de las garantías procesales en los procesos de policía, así como promover proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad para el cumplimiento de medidas correctivas impuestas por las autoridades de policía y dictar otras disposiciones.

Texto legal vigente Ley 1801 de 2016	Texto propuesto
<p>ARTÍCULO 180. MULTAS. <Artículo modificado por el artículo 19 de la Ley 2450 de 2025. El nuevo texto es el siguiente:> Es la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo.</p> <p>Las multas se clasifican en generales y especiales.</p> <p>Las multas generales se clasifican de la siguiente manera.</p> <p>Multa Tipo 1: Dos (2) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).</p> <p>Multa Tipo 2: Cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).</p> <p>Multa Tipo 3: Ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).</p> <p>Multa Tipo 4: Dieciséis (16) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).</p> <p>Las multas especiales son de tres tipos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Comportamientos de los organizadores de actividades que involucran aglomeraciones de público complejas. 2. Infracción urbanística. 3. Contaminación visual o ruido que afecte la convivencia. <p>PARÁGRAFO. Las multas serán consignadas en la cuenta que para el efecto dispongan las administraciones distritales y municipales, y se destinarán a proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad, así como al cumplimiento de aquellas medidas correctivas impuestas por las autoridades de policía cuando su materialización deba ser inmediata, sin perjuicio de las acciones que deban adelantarse contra el infractor, para el cobro de la misma.</p> <p>En todo caso, mínimo el sesenta por ciento (60%) del Fondo deberá ser destinado a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad.</p> <p>Los recursos por concepto de multas por contaminación por ruido deberán ser destinados al desarrollo de las obras y acciones para la minimización del impacto acústico en lugares a cargo de las entidades de gobierno.</p> <p>Cuando los uniformados de la Policía Nacional tengan conocimiento de la ocurrencia de un comportamiento que admita la imposición de multa general, impondrán orden de comparendo al infractor, evidenciando el hecho.</p> <p>Es deber de toda persona natural o jurídica, sin perjuicio de su condición económica y social, pagar las multas, salvo que cumpla la medida a través de la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, de ser aplicable. A la persona que pague la multa durante los cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, se le disminuirá el valor de la multa en un cincuenta (50%) por ciento, lo cual constituye un descuento por pronto pago.</p>	<p>ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 180. MULTAS. <Artículo modificado por el artículo 19 de la Ley 2450 de 2025. El nuevo texto es el siguiente:> Es la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo.</p> <p>Las multas se clasifican en generales y especiales.</p> <p>Las multas generales se clasifican de la siguiente manera.</p> <p>Multa Tipo 1: Dos (2) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).</p> <p>Multa Tipo 2: Cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).</p> <p>Multa Tipo 3: Ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).</p> <p>Multa Tipo 4: Dieciséis (16) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).</p> <p>Las multas especiales son de tres tipos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Comportamientos de los organizadores de actividades que involucran aglomeraciones de público complejas. 2. Infracción urbanística. 3. Contaminación visual o ruido que afecte la convivencia. <p>PARÁGRAFO. Las multas serán consignadas en la cuenta que para el efecto dispongan las administraciones distritales y municipales, y se destinarán a proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad, así como al cumplimiento de aquellas medidas correctivas impuestas por las autoridades de policía cuando su materialización deba ser inmediata, sin perjuicio de las acciones que deban adelantarse contra el infractor, para el cobro de la misma.</p> <p>En todo caso, mínimo el sesenta por ciento (60%) del Fondo deberá ser destinado a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad.</p> <p>Los recursos por concepto de multas por contaminación por ruido deberán ser destinados al desarrollo de las obras y acciones para la minimización del impacto acústico en lugares a cargo de las entidades de gobierno.</p> <p>Cuando los uniformados de la Policía Nacional tengan conocimiento de la ocurrencia de un comportamiento que admita la imposición de multa general, impondrán orden de comparendo al infractor, evidenciando el hecho.</p> <p>Es deber de toda persona natural o jurídica, sin perjuicio de su condición económica y social, pagar las multas, salvo que cumpla la medida a través de la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, de ser aplicable. A la persona que pague la multa durante los cinco (5) quince (15) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, se le disminuirá el valor de la multa en un cincuenta (50%) por ciento, lo cual constituye un descuento por pronto pago.</p>

Texto legal vigente Ley 1801 de 2016	Texto propuesto
<p>A cambio del pago de la multa general tipos 1 y 2, la persona podrá, dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, solicitar a la autoridad de policía que se conmute la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</p> <p>Si la persona no está de acuerdo con la aplicación de la multa señalada en la orden de comparendo o con el cumplimiento de la medida de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, cuando este aplique, podrá presentarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes ante la autoridad competente, para objetar la medida mediante el procedimiento establecido en este Código.</p> <p>La administración distrital o municipal podrá reglamentar la imposición de la medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia para los comportamientos contrarios a la convivencia que admitan multa tipos 1 y 2, en reemplazo de la multa.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Durante el primer año de vigencia de la presente ley, las personas a las que se les imponga una multa general tipos 3 o 4 podrán obtener un descuento adicional al previsto por el pronto pago de la multa, en un porcentaje del veinticinco por ciento (25%) de su valor total, siempre y cuando soliciten a la autoridad de policía competente que se les permita participar en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del comparendo.</p>	<p>A cambio del pago de la multa general tipos 1 y 2, la persona podrá, dentro de un plazo máximo de cinco (5) quince (15) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, solicitar a la autoridad de policía que se conmute la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</p> <p><u>A cambio de una reducción del 50% de la multa general tipos 3 y 4, la persona podrá, dentro de un plazo máximo de quince (15) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, solicitar a la autoridad de policía que se conmute la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</u></p> <p>Si la persona no está de acuerdo con la aplicación de la multa señalada en la orden de comparendo o con el cumplimiento de la medida de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, cuando este aplique, podrá presentarse dentro de los tres (3) quince (15) días hábiles siguientes ante la autoridad competente, para objetar la medida mediante el procedimiento establecido en este Código.</p> <p>La administración distrital o municipal podrá reglamentar la imposición de la medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia para los comportamientos contrarios a la convivencia que admitan multa tipos 1 y 2, en reemplazo de la multa.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Durante el primer año de vigencia de la presente ley, las personas a las que se les imponga una multa general tipos 3 o 4 podrán obtener un descuento adicional al previsto por el pronto pago de la multa, en un porcentaje del veinticinco por ciento (25%) de su valor total, siempre y cuando soliciten a la autoridad de policía competente que se les permita participar en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia; dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del comparendo.</p>
<p>ARTÍCULO 183. Consecuencias por el no pago de multas. Si transcurridos seis meses desde la fecha de imposición de la multa, esta no ha sido pagada con sus debidos intereses, hasta tanto no se ponga al día, la persona no podrá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Obtener o renovar permiso de tenencia o porte de armas. 2. Ser nombrado o ascendido en cargo público. <p>(Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-093 de 2020)</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Ingresar a las escuelas de formación de la Fuerza Pública. 4. Contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado. <p>(Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-054 de 2019)</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Obtener o renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio. <p>(Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-054 de 2019)</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Inscribirse a los concursos que apertura la Comisión Nacional del Servicio Civil. 	<p>ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 183. Consecuencias por el no pago de multas. Si transcurridos seis meses desde la fecha de imposición de la multa, esta no ha sido pagada con sus debidos intereses, hasta tanto no se ponga al día, la persona no podrá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Obtener o renovar permiso de tenencia o porte de armas. 2. Ser nombrado o ascendido en cargo público. <p>(Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-093 de 2020)</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Ingresar a las escuelas de formación de la Fuerza Pública. 4. Contratar o renovar contrato con cualquier entidad del Estado. <p>(Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-054 de 2019)</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Obtener o renovar el registro mercantil en las cámaras de comercio. <p>(Declarado EXEQUIBLE mediante Sentencia de la Corte Constitucional C-054 de 2019)</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Inscribirse a los concursos que apertura la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Texto legal vigente Ley 1801 de 2016	Texto propuesto
(Numeral adicionado por el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022)	(Numeral adicionado por el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022)
7. Acceder a permisos que otorguen las alcaldías distritales o municipales para la venta de bienes.	7. Acceder a permisos que otorguen las alcaldías distritales o municipales para la venta de bienes.
(Numeral adicionado por el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022)	(Numeral adicionado por el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022)
8. Realizar trámites de las oficinas de tránsito y transporte.	8. Realizar trámites de las oficinas de tránsito y transporte.
(Numeral adicionado por el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022)	(Numeral adicionado por el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022)
9. Acceder al mecanismo temporal de regularización que define el Gobierno nacional.	9. Acceder al mecanismo temporal de regularización que define el Gobierno nacional.
(Numeral adicionado por el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022)	(Numeral adicionado por el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022)
10. Acceder a la conmutación de la multa tipo 1 y 2, por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.	10. Acceder a la conmutación de la multa tipo 1 y 2, por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.
(Numeral adicionado por el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022)	(Numeral adicionado por el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022)
11. Las autoridades responsables de adelantar los trámites establecidos en el presente artículo deberán verificar que la persona que solicita el trámite se encuentra al día en el pago de las multas establecidas en el presente Código.	10. 11. Las autoridades responsables de adelantar los trámites establecidos en el presente artículo deberán verificar que la persona que solicita el trámite se encuentra al día en el pago de las multas establecidas en el presente Código.
(Numeral adicionado por el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022)	(Numeral adicionado por el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022)
12. Los servidores públicos que omitan esta verificación incurrirán en falta grave y a los que no ostenten esta calidad se les aplicará la multa tipo 4.	11. 12. Los servidores públicos que omitan esta verificación incurrirán en falta grave y a los que no ostenten esta calidad se les aplicará la multa tipo 4.
(Numeral adicionado por el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022)	(Numeral adicionado por el artículo 43 de la Ley 2197 de 2022)
PARÁGRAFO. El cobro coactivo de que trata la presente ley se regulará por lo dispuesto en el artículo 100, numeral 2 de la Ley 1437 de 2011.	PARÁGRAFO. El cobro coactivo de que trata la presente ley se regulará por lo dispuesto en el artículo 100, numeral 2 de la Ley 1437 de 2011.
(Ver Sentencia de la Corte Constitucional C-054 de 2019)	(Ver Sentencia de la Corte Constitucional C-054 de 2019)
<p>ARTÍCULO 219. PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE COMPARENDO. Cuando el personal uniformado de la Policía tenga conocimiento comprobado de un comportamiento contrario a la convivencia, podrá expedir orden de comparendo a cualquier persona.</p> <p>Sin perjuicio de la aplicación de las medidas correctivas que sean competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, este deberá informar a la autoridad de Policía competente para la aplicación de las demás medidas correctivas a que hubiere lugar.</p> <p>PARÁGRAFO 1º. Las medidas correctivas por los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, o a la organización de eventos que involucren aglomeraciones de público, no se impondrán en orden de comparendo. El personal uniformado de la Policía Nacional pondrá en conocimiento de la autoridad competente los comportamientos mencionados mediante informe escrito.</p> <p>PARÁGRAFO 2º. Las autoridades de Policía, al imponer una medida correctiva, deberán de oficio suministrar toda la información al infractor, acerca de los recursos que le corresponden y los términos que tiene para interponerlos.</p>	<p>ARTÍCULO 4º. Modifíquese el artículo 219 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 219. PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE COMPARENDO. Cuando el personal uniformado de la Policía tenga conocimiento comprobado de un comportamiento contrario a la convivencia, podrá expedir orden de comparendo a cualquier persona.</p> <p>Sin perjuicio de la aplicación de las medidas correctivas que sean competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, este deberá informar a la autoridad de Policía competente para la aplicación de las demás medidas correctivas a que hubiere lugar.</p> <p>PARÁGRAFO 1º. Las medidas correctivas por los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, o a la organización de eventos que involucren aglomeraciones de público, no se impondrán en orden de comparendo. El personal uniformado de la Policía Nacional pondrá en conocimiento de la autoridad competente los comportamientos mencionados mediante informe escrito.</p> <p>PARÁGRAFO 2º. Las autoridades de Policía, al imponer una medida correctiva, deberán de oficio suministrar toda la información al infractor, acerca de los recursos que le corresponden y los términos que tiene para interponerlos. <u>La orden de comparendo deberá incluir por escrito de manera clara, específica y accesible los derechos, garantías y recursos, incluyendo los de objeción y apelación, que le corresponden al infractor.</u></p>

Texto legal vigente Ley 1801 de 2016	Texto propuesto
	<p><u>Dentro de los 3 meses de la entrada en vigencia de la presente ley, la Policía Nacional incluirá en su página web los diferentes recursos disponibles al infractor a través del Sistema Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC), o la plataforma que haga sus veces. En el mismo sentido, la Policía Nacional deberá hacer un instructivo general en el que se informe a toda la institución sobre las garantías procesales respecto a los comparendos. Por su parte, la Defensoría del Pueblo hará pedagogía permanente sobre los derechos de la ciudadanía frente a los comparendos por comportamientos contrarios a la convivencia.</u></p> <p><u>Parágrafo 3°. En un período máximo de un año, las autoridades competentes deberán crear canales virtuales para interponer el recurso de objeción contra las órdenes de comparendo.</u></p>
<p>ARTÍCULO 223A. Sin perjuicio del procedimiento contenido en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, para las multas por infracción a la convivencia y seguridad ciudadanas que tengan como sanción multa tipo 1 a 4, se aplicará el siguiente procedimiento:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Criterios para la dosificación de la medida. Será obligatorio para las autoridades de policía tener en cuenta, al momento de expedir la orden de comparendo y de aplicar o imponer una medida correctiva, los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad frente al bien jurídico tutelado. 2. Término perentorio para objetar la orden de comparendo. Vencidos los 3 días hábiles posteriores a la expedición de la orden de comparendo en la que se señale multa general, sin que se haya objetado; de conformidad con el principio de celeridad, no podrá iniciarse el proceso verbal abreviado, por cuanto se pierde la oportunidad legal establecida en el inciso quinto, parágrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016. 3. Aceptación ficta de responsabilidad. Expedida la orden de comparendo en la que se señala multa general, se entenderá que el infractor acepta la responsabilidad cuando, dentro de los tres (3) días siguientes a la imposición de la orden de comparendo, cancela el valor de la misma o decide cambiar el pago de las multas tipo 1 y 2 por la participación en programa comunitario o actividad comunitaria de convivencia. 4. Recibida esta información, el inspector de policía deberá abstenerse de iniciar proceso único de policía y actualizar el estado de cumplimiento de la medida correctiva en el Registro Nacional de Medidas Correctivas. 5. Firmeza de la multa señalada en orden de comparendo. No objetada, una vez vencidos los cinco (5) días posteriores a la expedición de la orden, la multa queda en firme, pudiéndose iniciar el cobro coactivo, entendiéndose que pierde los beneficios de reducción del valor de la misma establecidos en el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016. 6. Pérdida de beneficios. Cuando se objete la multa general señalada por el uniformado en la orden de comparendo, se pierde el derecho a los descuentos por pronto pago. 	<p>ARTÍCULO 5°. Modifíquese el artículo 223a de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 223A. Sin perjuicio del procedimiento contenido en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, para las multas por infracción a la convivencia y seguridad ciudadanas que tengan como sanción multa tipo 1 a 4, se aplicará el siguiente procedimiento:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Criterios para la dosificación de la medida. Será obligatorio para las autoridades de policía tener en cuenta, al momento de expedir la orden de comparendo y de aplicar o imponer una medida correctiva, los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad frente al bien jurídico tutelado. <u>2. Término perentorio para objetar la orden de comparendo. Vencidos los 3 días hábiles posteriores a la expedición de la orden de comparendo en la que se señale multa general, sin que se haya objetado; de conformidad con el principio de celeridad, no podrá iniciarse el proceso verbal abreviado, por cuanto se pierde la oportunidad legal establecida en el inciso quinto, parágrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016.</u> 3. Aceptación ficta de responsabilidad. Expedida la orden de comparendo en la que se señala multa general, se entenderá que el infractor acepta la responsabilidad cuando, dentro de los tres (3) quince (15) días siguientes a la imposición de la orden de comparendo, cancela el valor de la misma o decide cambiar el pago de las multas tipo 1 y 2 por la participación en programa comunitario o actividad comunitaria de convivencia. 4. Recibida esta información, el inspector de policía deberá abstenerse de iniciar proceso único de policía y actualizar el estado de cumplimiento de la medida correctiva en el Registro Nacional de Medidas Correctivas. 5. Firmeza de la multa señalada en orden de comparendo. No objetada, una vez vencidos los cinco (5) quince (15) días posteriores a la expedición de la orden, la multa queda en firme, pudiéndose iniciar el cobro coactivo, entendiéndose que pierde los beneficios de reducción del valor de la misma establecidos en el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016. 6. Pérdida de beneficios. Cuando se objete la multa general señalada por el uniformado en la orden de comparendo, se pierde el derecho a los descuentos por pronto pago.

Texto legal vigente Ley 1801 de 2016	Texto propuesto
<p>7. Cumplimiento de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y validez de certificados. La participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia se podrá realizar en municipios o distritos diferentes a la ocurrencia de los comportamientos contrarios a la convivencia. Los certificados expedidos tendrán validez en todo el territorio nacional.</p> <p>8. Control para el cumplimiento de medidas correctivas a extranjeros. Los funcionarios que realizan controles migratorios verificarán el cumplimiento de las medidas correctivas impuestas y ejecutoriadas a ciudadanos extranjeros; en caso de incumplimiento, informarán a la autoridad competente sobre el nuevo ingreso del infractor para que se obligue a su cumplimiento, so pena de incurrir en permanencia irregular y ser objeto de las medidas administrativas migratorias sancionatorias a que hubiere lugar.</p> <p>9. Incremento del valor de la multa, general. Cuando se incurra en un comportamiento contrario a la convivencia y se pueda evidenciar el incumplimiento por parte de la misma persona en el pago de alguna multa general anterior por comportamiento contrario a la convivencia y que haya sido reportada al boletín de deudores morosos de la Contaduría General de la Nación, sin que haya sido pagada, la nueva medida se incrementará en un 50% del valor de la segunda medida.</p> <p>10. Reiteración del mismo comportamiento contrario a la convivencia. La reiteración de un comportamiento contrario a la convivencia cuya medida corresponda a multa, dentro del año siguiente a la firmeza de la primera medida, dará lugar a que su valor se aumente en un 75%, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el artículo 36 de esta ley. Quien reitere, después de un año, un comportamiento contrario a la convivencia, la multa general que se le imponga deberá ser incrementada en un cincuenta por ciento (50%).</p>	<p>7. Cumplimiento de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia y validez de certificados. La participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia se podrá realizar en municipios o distritos diferentes a la ocurrencia de los comportamientos contrarios a la convivencia. Los certificados expedidos tendrán validez en todo el territorio nacional.</p> <p>8. Control para el cumplimiento de medidas correctivas a extranjeros. Los funcionarios que realizan controles migratorios verificarán el cumplimiento de las medidas correctivas impuestas y ejecutoriadas a ciudadanos extranjeros; en caso de incumplimiento, informarán a la autoridad competente sobre el nuevo ingreso del infractor para que se obligue a su cumplimiento, so pena de incurrir en permanencia irregular y ser objeto de las medidas administrativas migratorias sancionatorias a que hubiere lugar.</p> <p>9. Incremento del valor de la multa, general. Cuando se incurra en un comportamiento contrario a la convivencia y se pueda evidenciar el incumplimiento por parte de la misma persona en el pago de alguna multa general anterior por comportamiento contrario a la convivencia y que haya sido reportada al boletín de deudores morosos de la Contaduría General de la Nación, sin que haya sido pagada, la nueva medida se incrementará en un 50% del valor de la segunda medida.</p> <p>10. Reiteración del mismo comportamiento contrario a la convivencia. La reiteración de un comportamiento contrario a la convivencia cuya medida corresponda a multa, dentro del año siguiente a la firmeza de la primera medida, dará lugar a que su valor se aumente en un 75%, sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el artículo 36 de esta ley. Quien reitere, después de un año, un comportamiento contrario a la convivencia, la multa general que se le imponga deberá ser incrementada en un cincuenta por ciento (50%).</p>
(Adicionado por el artículo 47 de la Ley 2197 de 20229)	(Adicionado por el artículo 47 de la Ley 2197 de 20229)
	ARTÍCULO 6°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

V. CONFLICTO DE INTERÉS

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 2003 de 2019, para que se configure un conflicto de intereses los congresistas deberán estar incurso en:

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”.

El mismo artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 dispone:

“Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:
a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores...”*

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, no se encuentran circunstancias que generen posibles conflictos de interés para las personas que integran el Congreso de la República, al no evidenciarse un beneficio particular, actual y directo con relación a las disposiciones que pretenden establecer el presente proyecto de ley, por ser una reforma general, abstracta e impersonal. Lo anterior no es óbice para que manifieste el impedimento aquél que considere encontrarse en alguna de las causales de conflictos de interés referidas.

VI. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003² señala que uno de los requisitos propios del trámite legislativo es que las iniciativas que comporten una orden de gasto o que concedan un beneficio tributario contengan un análisis del impacto fiscal de las normas propuestas y de su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo³.

Ese requisito formal busca velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas y garantizar la estabilidad macroeconómica. Además, opera como un mecanismo de transparencia para asegurar la implementación y aplicación efectiva de las leyes⁴. La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha fijado ciertas reglas para identificar las normas que conceden beneficios tributarios y las que ordenan un gasto. Ello, para poder determinar cuándo se hace exigible el requisito contenido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

En consecuencia, la alta Corte ha indicado que una norma otorga un beneficio tributario cuando pone en posición de privilegio o propone un trato preferencial para una persona o una actividad sujeta a tributar respecto de otras. Ello, en relación con una obligación preexistente⁵. Ese tipo de disposiciones requiere el referido análisis de impacto fiscal toda vez que su implementación conlleva la reducción de los ingresos tributarios que obtiene la nación⁶.

Por otro lado, en el entendimiento de la Corte Constitucional, las normas que ordenan gasto son aquellas que establecen con claridad un mandato imperativo de gasto que además sea un título jurídico suficiente y obligatorio para incluir una nueva partida presupuestal en la ley de presupuesto. Dentro de ese abanico de normas están las que ordenan un incremento en la remuneración de algunos servidores⁷, aquellas que crean cargos, dependencias o entidades⁸, o las que necesariamente derivan en un aumento de una partida presupuestal⁹.

En la jurisprudencia constitucional se ha advertido que existen otras normas que pueden conllevar impactos fiscales, pero que no requieren el

cumplimiento del requisito formal previsto en la Ley 819 de 2003 para su aprobación. Entre ellas figuran las disposiciones que (i) únicamente autorizan un gasto que puede ser o no incluido en el presupuesto conforme a la voluntad del Gobierno nacional, (ii) no determinan con claridad si ordenan o autorizan un gasto porque dejan margen para que el Gobierno defina la manera de ejecutar la disposición, (iii) simplemente habilitan la realización de arreglos presupuestales sin ordenar que se deba incurrir en un nuevo gasto o no fijan el responsable de cumplir la orden¹⁰, (iv) únicamente confieren competencias¹¹ o (v) reproducen órdenes de gasto contenidas en normas anteriores que no pueden ser contrastadas por la Corte¹². Tampoco ordenan gasto (vi) las normas que requieren de un desarrollo normativo posterior para su implementación¹³.

Con todo, la Corte ha empleado dos criterios para determinar si una norma es ordenadora de gasto. En primer lugar, el sentido literal de la norma (criterio gramatical) y, en segundo lugar, ha reglado que se debe observar la finalidad de la norma y su relación con otras y se debe revisar su posibilidad de concreción y ejecutabilidad (criterio funcional)¹⁴.

Así las cosas, el presente proyecto de ley no debe agotar el requisito de análisis de impacto fiscal contenido en la Ley 819 de 2003, toda vez que se trata de una modificación normativa que no tiene efectos fiscales. Lo anterior, porque lo que hace el proyecto es brindar garantías procesales en los procesos de interposición de órdenes de comparendo. Por ende, el objeto del proyecto no modifica los gastos fiscales asociados al funcionamiento del Congreso, no ordena un gasto ni concede un beneficio tributario y tampoco comporta impacto fiscal alguno.

² . Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

³ . Corte Constitucional, Sentencias C-134 de 2023, C-170 de 2021, C-133 de 2022.

⁴ . Corte Constitucional, Sentencias C-502 de 2007, C-315 de 2008, C-373 de 2009, C-124 de 2022, C-133 de 2022, C-175 de 2023, entre otras.

⁵ . Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2023 que, al respecto reitera la Sentencia C-520 de 2019. También se puede ver la Sentencia C-175 de 2023.

⁶ . Corte Constitucional, Sentencia C-170 de 2021.

⁷ . Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 2022.

⁸ . Corte Constitucional, Sentencias C-134 de 2023, C-955 de 2007. Salvo cuando señalan que la financiación de esos costos debe darse con arreglo a los ajustes presupuestales que realice el ejecutivo. Al respecto, ver la Sentencia C-1011 de 2008.

⁹ . Corte Constitucional, Sentencia C-856 de 2006.

¹⁰ Al respecto, se debe destacar la Sentencia C-282 de 2021, en la que la Corte concluyó, tras estudiar la constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria sobre una política pública de educación financiera, que una disposición tendiente a ordenar la publicación y revisión de material pedagógico por parte del Gobierno no constituía una orden de gasto porque una interpretación posible de la norma indicaba que el Gobierno nacional podría cumplirla con recursos previamente previstos en apropiaciones presupuestales previas. A su vez, en la Sentencia C-765 de 2012, la Corte señaló que una norma que asignaba deberes, competencias y responsabilidades a varias entidades del Estado para garantizar las políticas en favor de las personas con discapacidad no debía cumplir el requisito de impacto fiscal porque, aunque las normas propuestas requerían gastos, se trataba del reconocimiento de competencias administrativas que no implicaban nuevas erogaciones presupuestales.

¹¹ . Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2023.

¹² . Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2023.

¹³ . Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2023, que al respecto reitera las sentencias C-085 de 2022 y C-395 de 2021.

¹⁴ . Corte Constitucional, Sentencia C-093 de 2024.

Cordialmente,

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Liberal Colombiano

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de Julio del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley Acto Legislativo _____
No. 008 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

SECRETARÍA GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1206 - viernes, 25 de julio de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 001 de 2025 Cámara, por la cual se reconoce y protege el vínculo afectivo de los animales de compañía dentro del núcleo familiar, se garantiza su bienestar en los procesos de separación y divorcio, y se dictan otras disposiciones. Ley Simona..... 1

Proyecto de ley número 008 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crean garantías procesales para los comparendos por comportamientos contrarios a la convivencia y se modifican los artículos 180, 183, 219 y 223A de la Ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones (comparendos con garantías). 10