



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° 1621

Bogotá, D. C., jueves, 4 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE
LEY ESTATUTARIA NÚMERO 028 DE 2025
CÁMARA**

por medio de la cual se establece la obligatoriedad para los candidatos a presidencia, gobernaciones y alcaldías de participar en debates públicos durante la campaña electoral y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 2 de septiembre de 2025.

Presidente

GABRIEL BECERRA YÁÑEZ

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Referencia. Informe de Ponencia Positiva Primer Debate del Proyecto de Ley Estatutaria número 028 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establece la obligatoriedad para los candidatos a presidencia, gobernaciones y alcaldías de participar en debates públicos durante la campaña electoral y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En atención a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos poner a consideración el informe de **PONENCIA POSITIVA** primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del **Proyecto de Ley Estatutaria número 028 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establece la obligatoriedad para los candidatos a presidencia, gobernaciones y**

alcaldías de participar en debates públicos durante la campaña electoral y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes,

 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Coordinador Representante a la Cámara	 DAVID RICARDO RACERO MAYORGA Coordinador Representante a la Cámara
 JUAN CARLOS WILLS OSPINA Representante a la Cámara	 OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Representante a la Cámara
 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara	 HERNÁN DARÍO CADAVID MARQUEZ Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara	 MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara
 KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE Representante a la Cámara	 OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN Representante a la Cámara

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO
028 DE 2025 CÁMARA**

por medio de la cual se establece la obligatoriedad para los candidatos a presidencia, Gobernaciones y Alcaldías de participar en debates públicos durante la campaña electoral y se dictan otras disposiciones.

I. TRÁMITE LEGISLATIVO.

El Proyecto de Ley Estatutaria número 028 de 2025 Cámara, fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 21

de julio de 2025 por los honorables Representantes *Duvalier Sánchez Arango, Olga Lucía Velásquez Nieto, Elkin Rodolfo Ospina, Juan Camilo Londoño, Santiago Osorio Marín, Cristian Danilo Avendaño* y la honorable Senadora *Ana Carolina Espitia*.

El proyecto se encuentra publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1212 de 2025.

El 20 de agosto mediante el oficio **C.P.C.P. 3.1.079.2025**, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente designó como ponentes a los Representantes *Duvalier Sánchez Arango* (Coordinador), *David Ricardo Racero* (Coordinador), *Óscar Hernán Sánchez, Juan Carlos Wills, Óscar Rodrigo Campo, Astrid Sánchez Montes de Oca, Hernán Darío Cadavid, Luis Alberto Alban, Marelén Castillo Torres, Karen Astrid Manrique*.

Esta iniciativa fue presentada durante la Legislatura 2024-2025 bajo el radicado PLE 279 de 2024 Senado, sin embargo, no logró ser discutida, y en consecuencia, fue archivada.

II. OBJETO DE LA INICIATIVA.

El presente proyecto de ley tiene como propósito fundamental fortalecer la democracia en Colombia, mediante la obligatoriedad de la participación en debates públicos de los candidatos a presidencia, gobernaciones y alcaldías durante los períodos electorales. Esta modificación busca asegurar que los ciudadanos tengan la oportunidad de conocer directamente las propuestas y planes de Gobierno de todos los candidatos, así como la discusión y debate sobre sus propuestas, promoviendo así una democracia más informada y participativa.

La necesidad de esta reforma se sustenta en la observación de que los debates electorales son cruciales para el ejercicio informado del sufragio. Los debates proporcionan un espacio para que los ciudadanos evalúen directamente las capacidades, planes y compromisos de los candidatos, permitiendo un voto más consciente y fundamentado. Además, la participación en debates ayuda a garantizar condiciones de igualdad entre todos los candidatos, ofreciendo a cada uno la misma plataforma para comunicar sus ideas.

La democratización del Estado y la búsqueda de la legitimidad política mediante la promoción de los derechos políticos en la contienda electoral son esenciales para este cambio normativo. Se pretende que los comicios sean un ejercicio abierto y transparente, proporcionando confianza y garantías para que la ciudadanía emita un voto verdaderamente informado en la elección de los cargos más importantes del país.

Internacionalmente, la obligatoriedad de la participación en debates se reconoce como una práctica que fomenta una mayor participación y compromiso político entre los ciudadanos. Países como Argentina y México han establecido la participación obligatoria en debates como un estándar para garantizar que los electores estén bien informados sobre las opciones disponibles,

subrayando la viabilidad y los beneficios de tales medidas.

Esta propuesta legislativa se alinea con principios democráticos fundamentales estipulados tanto en la Constitución Política de Colombia como en tratados internacionales de derechos humanos, que resaltan la importancia de la participación activa de los ciudadanos en la vida política de su país. A través de los debates, se facilita esta participación al permitir a los ciudadanos entender y evaluar las posturas y propuestas de quienes aspiran a representarlos.

En conclusión, este proyecto de ley no sólo busca fortalecer la estructura democrática de Colombia garantizando la participación informada de sus ciudadanos en procesos electorales, sino que también, aspira a elevar el nivel de discusión pública y mejorar la calidad de la democracia en el país.

III. CONVENIENCIA Y NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY.

La democracia no solo se sustenta en el acto de votar; es imperativo que este voto sea informado y reflexivo. Los debates públicos proporcionan una plataforma esencial para que los candidatos expongan y discutan sus propuestas de políticas ante el electorado, promoviendo así una participación ciudadana más activa y consciente. La presencia de debates ayuda a garantizar que los votantes tengan acceso a la información necesaria para tomar decisiones informadas en las urnas. Esto no solo eleva el nivel de discusión política, sino que también, contribuye a la formación de un electorado crítico y bien informado, pilares fundamentales de cualquier democracia.

En línea con los principios de transparencia y rendición de cuentas, los debates obligatorios ayudan a minimizar el riesgo de corrupción y manipulación electoral al exponer a los candidatos al escrutinio público directo y continuo. La legislación actual, incluida la Ley 1475 de 2011, promueve la transparencia en la financiación de campañas y la publicidad política, pero aún falta incluir disposiciones que garanticen la confrontación directa de ideas y programas de Gobierno de manera estructurada y equitativa.

De igual manera, los debates nivelan el campo de juego entre todos los candidatos, independientemente de su popularidad o recursos financieros. En muchos casos, los candidatos con menos recursos no pueden competir de manera justa con aquellos que tienen un acceso más amplio a los medios de comunicación y campañas publicitarias masivas. Los debates obligatorios aseguran que todos los candidatos tengan la misma oportunidad de llegar al electorado y exponer sus ideas, garantizando así una competencia más equitativa y justa. Asimismo, en un país donde la corrupción y el escepticismo hacia los políticos a menudo prevalecen, los debates son una herramienta vital para mejorar la transparencia en el proceso político. Al requerir que los candidatos defiendan públicamente sus propuestas y respondan preguntas críticas, los debates promueven la

rendición de cuentas y permiten que el público evalúe la credibilidad y viabilidad de los programas ofrecidos. Esta visibilidad ayuda a prevenir las promesas vacías y fomenta un diálogo más honesto y abierto sobre las políticas. Por otro lado, en la era de la información, los ciudadanos demandan más acceso a datos y una comunicación directa con quienes aspiran a representarlos. Los debates son esenciales para satisfacer esta demanda, proporcionando un foro donde los electores pueden obtener información de primera mano sobre los candidatos en tiempo real. La obligatoriedad de los debates se alinea con las expectativas de un electorado que utiliza cada vez más plataformas digitales y redes sociales para informarse y participar en discusiones políticas.

Por último, el éxito de los debates en democracias establecidas como los Estados Unidos, Francia y Brasil proporciona un modelo a seguir. Estos ejemplos internacionales muestran que los debates no sólo son factibles, sino que también, son efectivos en mejorar la calidad de las elecciones y fortalecer la democracia. Estudios empíricos han demostrado que los debates pueden influir significativamente en las percepciones y decisiones de los votantes, especialmente entre aquellos que aún no han decidido su voto.

La implementación de esta ley no solo alineará a Colombia con las mejores prácticas internacionales en materia de procesos democráticos, sino que también, responderá a las exigencias de un electorado cada vez más informado y exigente. Este proyecto representa un paso fundamental hacia una Colombia más transparente, justa y democrática, donde cada voz tiene la oportunidad de ser escuchada y cada voto se basa en una decisión informada.

1. Algunas referencias académicas sobre los debates electorales y su importancia para la democracia.

Los debates públicos son fundamentales en cualquier democracia que se precie de ser abierta y participativa. Según Robert Dahl, para que una democracia sea considerada plena, debe facilitar un diálogo continuo entre los candidatos y la ciudadanía, y entre los propios ciudadanos¹. Los debates facilitan este diálogo al ofrecer a los votantes la oportunidad de evaluar directamente las propuestas, el conocimiento y la capacidad de los candidatos para ocupar cargos públicos. Además, sirven como una herramienta educativa que fomenta un electorado más informado y comprometido, lo cual es esencial para la salud y estabilidad de la democracia.

Otros, como Pippa Norris, han argumentado que los debates no sólo son vitales para la transparencia y la rendición de cuentas, sino que también, juegan un papel esencial en el aumento del interés y la participación electoral. Norris destaca que en jurisdicciones donde los debates son mandatorios y ampliamente transmitidos, hay una correlación

positiva con una mayor conciencia política y participación electoral, particularmente entre los jóvenes y otros grupos demográficos que podrían estar menos comprometidos políticamente².

En similar sentido, James S. Fishkin expone que los debates públicos y la participación ciudadana son esenciales para la toma de decisiones informadas en una democracia. Fishkin argumenta que los debates ayudan a elevar el nivel de discusión pública y facilitan un entendimiento más profundo de las políticas propuestas por los candidatos³.

Por su parte, Diana C. Mutz, en *Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy*⁴, explora cómo la exposición a puntos de vista opuestos en debates y discusiones puede mejorar la calidad de la democracia al fomentar la comprensión y la tolerancia entre los ciudadanos.

Finalmente, Amy Gutmann y Dennis Thompson, en *Why Deliberative Democracy?*⁵, discuten cómo la deliberación pública es fundamental para alcanzar decisiones legítimas y moralmente aceptables en sociedades democráticas, argumentando que los debates políticos abiertos y las discusiones públicas son cruciales para este proceso.

En Latinoamérica, Manuel Antonio Garretón, en *La transformación de la acción colectiva en América Latina*⁶, discute ampliamente las transformaciones democráticas en América Latina y cómo las nuevas formas de acción colectiva, incluidos los debates políticos y la deliberación pública, influyen en la democracia y la participación ciudadana. Por su parte, en *Financiamiento de los partidos y campañas electorales en América Latina: una radiografía actualizada*⁷, se examina el financiamiento de campañas en América Latina y cómo la regulación y la transparencia, incluida la organización de debates, pueden mejorar la equidad en las competencias electorales.

En línea similar, Martín Tanaka destaca la importancia de mecanismos que garanticen la transparencia y la discusión pública, como los debates electorales, para reforzar los sistemas democráticos⁸.

² Norris, Pippa. *A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies*. Cambridge University Press. 2000.

³ Fishkin, J. S. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. Yale University Press. 1995.

⁴ Mutz, Diana C. *Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy*. Cambridge University Press. 2006.

⁵ Gutmann, Amy y Thompson, Dennis. *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press. 2004.

⁶ Garretón, Manuel A. *La transformación de la acción colectiva en América Latina*. Revista de la CEPAL. 2002.

⁷ García, Pablo y Zovatto, Daniel. *Financiamiento de los partidos y campañas electorales en América Latina: una radiografía actualizada*. Organización de Estados Americanos y Universidad Nacional Autónoma de México. 2011.

⁸ Referencia: Tanaka, Martín. *Los espejismos de la democracia: El colapso del sistema de partidos en el Perú, en perspectiva comparada*. Instituto de Estudios Peruanos. 1998.

¹ Dahl, Robert A. *Democracy and Its Critics*. Yale University Press. 1989.

2. Algunos estudios al respecto

La literatura sobre este asunto en Norteamérica es abundante, por lo que se citarán sólo algunos de los trabajos más relevantes al respecto.

En *“Presidential Debates: 50 Years of High-Risk TV”*⁹ Alan Schroeder analiza la evolución y el impacto de los debates presidenciales en la televisión estadounidense, desde su inicio en 1960 hasta las elecciones más recientes en el momento de su publicación. Schroeder expone que los debates son una herramienta democrática esencial que permite a los votantes tomar decisiones informadas basadas en la comparación directa de los candidatos en un escenario de alta presión y subraya su rol en la mejora de la transparencia, la participación electoral y la educación política.

Por otro lado, Robert S. Erikson y Christopher Wlezien abordan, en *“The Timeline of Presidential Elections: How Campaigns Do (and Do Not) Matter”*¹⁰, un análisis exhaustivo sobre cómo se desarrollan las campañas presidenciales en Estados Unidos y el impacto real que tienen en los resultados electorales.

Los autores sugieren que los debates son momentos importantes que captan la atención del público y pueden afectar las preferencias de los votantes, aunque su impacto debe evaluarse dentro del contexto más amplio de la campaña y demás factores en juego.

Por su parte, Mitchell S. McKinney y Benjamin R. Warner, analizan, en *Do Presidential Debates Matter? Examining a Decade of Campaign Debate Effects*¹¹, veintidós estudios académicos sobre los debates presidenciales en EE. UU. celebrados entre 2000 y 2012.

Los autores encontraron que los debates tienen importancia en las campañas políticas y que, entre otras, muchas personas -casi el 60%- cambian de opinión después de ver los debates presidenciales primarios.

*“La gran cantidad de cambios de candidato a candidato después de los debates primarios sugiere que estos foros de campaña temprana son particularmente útiles para los votantes que están débilmente comprometidos o quizás expresan su elección previa al debate basándose en gran medida en el reconocimiento del nombre del candidato o el estado de favorito antes de una mayor exposición a candidatos menos conocidos”*¹² dicen los académicos.

Para una recopilación de estudios relevantes, se puede ver el artículo *“Presidential Debates and*

*Their Effects: Research Roundup”*¹³, publicado en el Journalist’s Resource del Harvard Kennedy School.

El artículo recopila varios estudios que analizan los efectos de los debates presidenciales en Estados Unidos, destacando cómo pueden influir en la opinión pública y en el comportamiento electoral. Un hallazgo común es que los debates tienden a reforzar las inclinaciones de los votantes más que cambiarlas, aunque hay casos significativos donde los debates han alterado las percepciones de los candidatos y, en consecuencia, las intenciones de voto, especialmente entre los indecisos.

Aunque en Latinoamérica no hay mucha bibliografía sobre la materia, destaca un estudio publicado por el observatorio especializado en el estudio de la opinión pública Pulsar-UBA, de la Universidad de Buenos Aires¹⁴. El primer estudio que realizaron sobre este tema, en el 2019, a propósito de la Ley 27.337 que hizo obligatorio el debate presidencial en Argentina, arrojó las siguientes conclusiones:

Que los debates procuran representar públicamente una serie de principios. El primero, que el *“debate pacífico puede reemplazar a la violencia como medio para zanjar las diferencias políticas. Sin importar cuál sea la intensidad de las diferencias políticas o la naturaleza de las divergencias, siempre es posible debatirlas pacíficamente”*¹⁵. En un país como Colombia, con el largo historial de violencia política que acumula, esto es particularmente relevante y necesario. Y, el segundo principio, es que los debates proporcionan conocimientos para que los electores tomen una decisión informada¹⁶.

En cuanto a los efectos, el estudio señala que *“los debates presidenciales generan un ciclo de atención pública de alta resonancia”*¹⁷, al tiempo que *“generan mejoras en el conocimiento de la personalidad de los candidatos, de sus posiciones políticas, y eventualmente alteran la opinión de los electores ante las posiciones políticas de los rivales”*¹⁸. De todas maneras, el estudio señala, cómo se han evidenciado en otros estudios, que los debates no son la única variable definitiva para explicar la intención de voto, sino que forman *“parte del largo y complejo proceso electoral”*¹⁹.

¹³ Puede consultarse en: <https://journalistsresource.org/politics-and-government/presidential-debates-effects-research-roundup/>. Consultado el 01 de mayo de 2024.

¹⁴ <https://pulsar.uba.ar/el-observatorio/>

¹⁵ Barbieri, Daniela y Reina, Augusto. ¿Cuál es el impacto de los debates presidenciales? Resultados del proyecto Pulsar. UBA sobre el debate presidencial de Argentina 2019. Documento de trabajo No. 1 Pulsar-UBA. Universidad de Buenos Aires. 2019. Página 19.

¹⁶ Ibid. pág. 19.

¹⁷ Ibid. pág. 19.

¹⁸ Ibid. pág. 20.

¹⁹ Ibid. pág. 20.

⁹ Schroeder, Alan. *Presidential Debates: 50 Years of High-Risk TV*. Columbia University Press. 2008.

¹⁰ Erikson, Robert S y Wlezien, Christopher. *The Timeline of Presidential Elections: How Campaigns Do (and Do Not) Matter*. University of Chicago Press. 2012.

¹¹ McKinney, Mitchell S y Warner, Benjamin R. (2013). *Do Presidential Debates Matter? Examining a Decade of Campaign Debate Effects*. *Argumentation and Advocacy*, 49(4), 238–258.

¹² Ibid. Pág. 252 y 253.

IV. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

1. Aportes jurisprudenciales.

1.1. Corte Constitucional.

SENTENCIA	SUBREGLA
C-479 de 1992	La Corte señala en el preámbulo de la Constitución otorga significado a los principios constitucionales y establece las metas que el Estado debe perseguir con su actuación. En este sentido, indica <u>que las normas de las distintas categorías del sistema jurídico están subordinadas a la totalidad de la Constitución y, si no pueden contravenir los mandatos contenidos en sus artículos, mucho menos están autorizadas para violar los fundamentos sobre los cuales se basan y a los objetivos a los que apuntan.</u> Así las cosas, el preámbulo (establece un <u>valor democrático y participativo</u> como fundante del Estado colombiano) tiene un poder vinculante como fundamento del orden establecido por la Carta Magna y, por lo tanto, cualquier norma, ya sea de naturaleza legislativa u otro nivel, que desconozca o viole alguno de los propósitos indicados en él, infringe la Constitución al traicionar sus principios.
C-337 de 1997	La Corte enfatiza que al Estado le corresponde, en mayor medida, <i>proteger, auspiciar y fomentar el derecho al sufragio</i> por su papel esencial de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales. En este sentido, al Congreso le corresponde establecer las reglas que desarrollan y definen los límites y alcances del derecho al voto en la vida democrática, <u>y a las autoridades electorales les corresponde implementar los medios y organizar estrategias que permitan su efectivo ejercicio y eviten desviaciones de la voluntad de los electores</u>, conforme a las disposiciones constitucionales (artículos 120, 150-23, 152-c, 265 y 266 de la Constitución).
T-473 de 2003	La Corte precisa que la interpretación constitucional sostiene que el derecho de participación democrática es un desarrollo del Preámbulo y los artículos 1 y 2 de la Constitución, que establecen un “marco jurídico, democrático y participativo” para facilitar la participación de todos en las decisiones que los efectos. En este sentido, la participación en los procesos de toma de decisiones es una manifestación del derecho fundamental protegida por la acción de tutela si se ve amenazado o vulnerado. Subraya que <u>el Estado, en mayor grado, tiene la responsabilidad de proteger, auspiciar y fomentar el derecho al sufragio, ya que es esencial para garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.</u>
C-1153 de 2005	Esta Sentencia declaró EXEQUIBLE el artículo 23 de la Ley 996 de 2005, que permite el acceso de los partidos y movimientos políticos a los medios de comunicación para darse a conocer. Sobre este punto en específico, la Corte menciona que el Proyecto de la Ley número 996 de 2005 tiene como objetivo <u>asegurar que las elecciones para la Presidencia de la República se lleven a cabo en condiciones de equidad y democracia</u>, garantizando que todos los candidatos cuenten con <u>igualdad de oportunidades para participar en el proceso electoral</u>. En este sentido, al buscar estandarizar las condiciones de acceso a los medios democráticos en el contexto de un proceso electoral presidencial que permita la reelección, ya sea inmediata o mediata, se considera EXEQUIBLE.

1.2. Tribunales

SENTENCIA	SUBREGLA
Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil (MP: Iván Darío Zuluaga) Sentencia, 11001220300020220114700, 14/06/2022	En el marco de la campaña presidencial entre Gustavo Petro y Rodolfo Hernández, el Tribunal expresó que: Aunque los programas políticos se encuentren disponibles al público en las plataformas web de los candidatos, <u>este método de difusión no es adecuado ni completo</u>. Lo anterior debido a que excluye a una parte significativa de la población que carece de acceso a internet o que no comprende los documentos escritos que presentan. Por lo tanto, el ejercicio del derecho político de ser electo y de elegir no se limita únicamente a la opción de presentarse como candidato y a votar el día de las elecciones. <u>Este derecho esencial conlleva intrínsecamente la prerrogativa de todos los ciudadanos de presenciar y/o escuchar debates públicos entre los candidatos a la presidencia, con el fin de conocer sus ideologías, convicciones, propuestas y temperamentos individuales.</u> Así las cosas, un Estado que se autodenomina democrático no puede prescindir del derecho de la ciudadanía a escuchar a los candidatos presidenciales debatir públicamente sobre sus programas, pues <u>son un mecanismo vital para asegurar el derecho de los ciudadanos a participar en la formación del poder político y proteger el derecho fundamental de participación en la formación del poder político</u>, tal como se establece en el artículo 40 de la Constitución Política.

1.3. Normatividad

NORMA	ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN
Ley 996 de 2005	Artículo 2°	El artículo 2° de la Ley 996 de 2005 define la campaña presidencial como el <u>conjunto de actividades realizadas con el propósito de divulgar el proyecto político</u> y obtener, así, un apoyo electoral. Esto sugiere que las campañas electorales no se limitan al ejercicio del sufragio por parte de los ciudadanos, sino que impone el deber a los sujetos políticos (candidatos) a divulgar sus propuestas y planes de Gobierno a su electorado.
Ley 996 de 2005	Artículo 23	Esta disposición establece el acceso a los medios de comunicación de los partidos y movimientos políticos. Señala que tendrán derecho a: i) realizar tres (3) debates hasta de una (1) hora cada uno durante el período de campaña presidencial; ii) realizar una (1) intervención de hasta cinco (5) minutos dentro de la semana siguiente al inicio de la campaña presidencial, o una de diez (10) minutos cuando falten ocho (8) días para las elecciones.
Resolución número 2969 de 2022	Artículo 2°	En su momento, el Consejo Nacional Electoral asignó y difundió los espacios que podían usar los candidatos presidenciales del 2022 dentro de los contenidos institucionales en radio y televisión nacional.
Constitución Política	Artículos 1° y 2°	Ambos artículos destacan la importancia de principios <u>como la democracia, la participación y el respeto a la dignidad humana</u>, importantes dentro del marco de una campaña presidencial y, sobre todo, que fomentan la idea de que los debates políticos deberían ser obligatorios.
Constitución Política	Artículos 40 y 107	El artículo 40 indica que el ejercicio del poder político implica constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos <u>libremente y difundir sus ideas y programas</u>. Por su parte, el artículo 107 manifiesta que los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, <u>y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos</u>. Esta difusión de ideas y programas, que hace parte del ejercicio del poder político, refuerza la idea de que la obligatoriedad de los debates no es desproporcionada, sino que fomenta el articulado constitucional.

1.4. Tratados y convenios internacionales

TRATADO/CONVENIO	¿DE QUÉ HABLA?
Declaración Universal de los Derechos Humanos	En relación con el derecho a la participación política, lo regula y delimita en su artículo 21. Consagra el derecho fundamental <u>de toda persona a participar en el Gobierno de su país y en las decisiones políticas que le afectan</u>. Esta norma reconoce tanto el derecho a participar directamente en el Gobierno como el derecho a ser representado por medio de Representantes libremente elegidos.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Artículo 25: asegura el derecho y la oportunidad de cada ciudadano de votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas. Este derecho internacional respalda la necesidad de debates como medios para garantizar la expresión libre de los electores.

2. Derecho Comparado.

PAÍS	BREVE DESCRIPCIÓN DE LA REGULACIÓN
México	Los debates presidenciales son obligatorios de acuerdo con el artículo 218 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para todos los candidatos a la Presidencia de la República. Las reglas, fechas y sedes son definidas por el Consejo General y deben ser transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias de uso público y las de uso comercial en al menos una de sus señales de radiodifusión cuando tenga cobertura de cincuenta por ciento o más del territorio nacional. Además, dispone que las entidades federativas organizaran debates entre los candidatos a Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal de acuerdo con las leyes que expida cada entidad.
Uruguay	La Ley 19827 de 2019 establece la obligatoriedad de debates para los candidatos presidenciales que hayan pasado a la segunda vuelta y será transmitido en vivo y en horario central por cadena nacional de radio y televisión. Su organización está a cargo de la Corte Electoral en coordinación con la organización más representativa de los periodistas de los medios de comunicación del país y el sistema de medios públicos del Uruguay. La ley establece que los candidatos que se nieguen a participar perderán el derecho a percibir la contribución del Estado para los gastos de la segunda vuelta.

PAÍS	BREVE DESCRIPCIÓN DE LA REGULACIÓN
Argentina	La Ley 27.337 de 2017 establece la obligatoriedad de dos debates en primera vuelta y uno en segunda vuelta para la elección del Presidente de la Nación. La Ley dispone que quienes se nieguen a participar de los debates, serán sancionados con el no otorgamiento de espacios de publicidad audiovisual. De igual manera, establece que la organización estará a cargo de la Cámara Nacional Electoral y que serán transmitidos por todos los medios pertenecientes a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.

Como mención adicional, si bien en los Estados Unidos los debates de candidatos no son un mandato legal, se han vuelto intrínsecos dentro de la cultura electoral, hasta el punto de que la Comisión de Debates Presidenciales anuncia con anticipación la programación para debates electorales en instituciones de educación superior.

La Comisión encargada de los debates se fundó en 1987 y ha respaldado todos los debates tanto presidenciales como vicepresidenciales desde su creación. Se trata de una entidad no partidista que no recibe financiamiento del Gobierno federal, de ningún partido político ni de ninguna campaña electoral²⁰.

V. CONSIDERACIONES.

1. ¿Por qué hacerlo obligatorio?
Proporcionalidad de la medida.

A partir de la discusión previa, es claro que los debates electorales son cruciales para la promoción de la democracia, tanto en su forma representativa como participativa. Estos encuentros no solo son esenciales en cualquier sociedad que aspire a un sistema democrático, sino que también, refuerzan principios democráticos fundamentales dentro del marco jurídico colombiano. Además, los debates tienen un impacto significativo en mejorar los procesos electorales, particularmente en contextos de desigualdad como los que se presentan en Colombia, contribuyendo al fortalecimiento de la democracia. Por estos motivos, la regulación y establecimiento de debates por parte de los legisladores es una responsabilidad que emana directamente del mandato constitucional, según lo establecido en la Carta de 1991. Esta necesidad justifica la pregunta sobre la obligatoriedad de los debates, ya que transformar la participación en debates en un mandato legal limita ciertas libertades de los aspirantes a cargos uninominales (presidencia, gobernaciones y alcaldías). Por lo tanto, la medida propuesta debe ser evaluada a través de un test de proporcionalidad para determinar su conformidad con la Constitución.

Históricamente, muchos candidatos a cargos de elección popular han evitado participar en debates, privando al electorado de una plataforma crucial para la confrontación y discusión de ideas. Ejemplos

notables incluyen la ausencia de Álvaro Uribe en los debates presidenciales de 2006, y la falta de debates en la segunda vuelta presidencial de 2018 y en la de 2022, a pesar de que esta última el Tribunal Superior de Bogotá²¹ había ordenado que se llevará a cabo el debate entre Gustavo Petro y Rodolfo Hernández. Este patrón se repite también a nivel local, donde la falta de asistencia a debates es común²².

Aunque los candidatos frecuentemente utilizan las redes sociales para comunicarse, esta forma de interacción es unilateral y controlada, evitando críticas y el riguroso escrutinio de un debate público. Este método favorece a candidatos y partidos con mayor influencia y recursos, perjudicando la equidad del proceso electoral.

Es importante destacar que la obligatoriedad de los debates se aplica únicamente a los cargos uninominales, como la presidencia, Gobernaciones y Alcaldías, donde los candidatos deben presentar y defender un plan de Gobierno detallado. Esta medida no se extiende a candidatos de corporaciones públicas, donde la dinámica y las expectativas son distintas.

La propuesta de hacer obligatorios los debates se centra en mejorar la calidad del diálogo democrático y asegurar que todos los candidatos enfrenten un escrutinio equitativo. Aunque impone ciertas obligaciones, esta medida no restringe desproporcionadamente los derechos fundamentales, sino que promueve una mayor transparencia y participación en el proceso democrático.

2. Análisis de Constitucionalidad de la iniciativa legislativa.

2.1. Test de proporcionalidad.

Objetivo: El propósito principal de esta medida es fortalecer la democracia en Colombia. Este objetivo se desglosa en varios objetivos más específicos:

²⁰ Pearce, M. (2020). ¿Qué es la Comisión de Debates Presidenciales? Los Ángeles Times. <https://www.latimes.com/espanol/politica/articulo/2020-10-22/el-Presidente-trump-sigue-atacando-a-la-comision-de-debates-presidenciales>

²¹ En la decisión, el Tribunal determinó, entre otras, que los debates son un deber de los candidatos en el marco de la campaña electoral. Se puede ver: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/constitucional/los-debates-presidenciales-son-un-deber-de-los-candidatos-frente-la>

²² Al respecto, puede verse: <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/una-metropoli-sin-debate-la-carencia-democratica-en-barranquilla/>
<https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/pacifico/clara-luz-sigue-el-manual-anti-debates-en-la-campana-de-valle/>
<https://www.lasillavacia.com/en-vivo/por-campana-sucia-chontico-ortiz-no-ira-a-debates-en-cali/>
<https://www.moe.org.co/la-ausencia-de-debates-ha-traducido-en-una-perdida-del-derecho-ciudadano-a-tener-informacion-comparada-y-contrastada-moe/>

- Acceso a la Información: Garantizar que los ciudadanos conozcan directamente las propuestas y planes de Gobierno de todos los candidatos, facilitando un espacio para la discusión y el debate.

- Equidad en la Competencia: Promover una competencia justa y equitativa, nivelando el campo de juego para todos los candidatos, independientemente de su popularidad o recursos financieros.

- Participación Ciudadana: Incrementar el interés y la participación de los ciudadanos en los procesos electorales.

- Cultura Democrática: Fomentar una cultura y compromiso democrático mediante el debate público de ideas.

Medida Propuesta: Establecer la participación obligatoria de los candidatos a presidencia, gobernaciones y alcaldías en al menos un debate durante la campaña electoral y otro en la segunda vuelta electoral, si aplica.

2.1.1. Análisis de la idoneidad.

La medida busca alcanzar un fin legítimo e imperioso, dado que la democracia es uno de los pilares fundamentales del estado social y democrático de derecho en Colombia.

De igual manera, la medida es idónea para alcanzar los fines propuestos. Los debates electorales demandan de los candidatos la exposición y defensa de sus programas de Gobierno y propuestas políticas, a la vez que los someten a las preguntas y cuestionamientos del panel y los demás candidatos. El debate obligatorio también permite que exista un espacio donde los candidatos, independientemente de su poder económico o mediático, tendrán el mismo espacio y oportunidad para confrontar sus ideas. Asimismo, la organización anticipada y la amplia difusión de estos debates, puede generar expectativa e interés de los ciudadanos por observarlos, integrarse en la discusión política que generen y reducir la alta tasa de abstención electoral en Colombia. Finalmente, estos debates también son cruciales para promover una cultura de discusión pública en un país donde el debate político ha sido históricamente limitado o violento.

2.1.2. Necesidad de la medida.

No existe otra alternativa que pueda alcanzar los mismos objetivos con menor impacto en los derechos fundamentales. Evitar la obligatoriedad de los debates podría llevar a que muchos candidatos, especialmente los más poderosos o populares, elijan no participar, perpetuando una falta de transparencia y equidad. En cambio, los debates obligatorios garantizan que todos los candidatos, al menos una vez, compartan sus ideas en un foro público, lo que es esencial para una elección informada y justa.

De igual manera, en la era digital, muchos candidatos consideran que sus propias redes sociales bastan para expresarse públicamente, pero, como ya se mencionó, esta exposición es controlada por ellos mismos, libre de cualquier crítica o cuestionamiento.

Además, pone una ventaja sobre quienes tengan más recursos y poder mediático, en detrimento de los candidatos con menos recursos. Finalmente, evita el fomento de la cultura e interés por la deliberación pública y deja que cada candidato se refugie en sus propias redes para evitar el debate democrático.

Una última opción sería la de generar incentivos para que los candidatos asistan, pero, por un lado, parece contrario al principio democrático que el estado tenga que entregar recursos o beneficios para que los candidatos participen de un espacio elemental en cualquier sociedad democrática: el debate público de ideas. Aquí cobra relevancia la sentencia del Tribunal Superior de Bogotá en el que se considera que el debate electoral es un deber con la democracia y los ciudadanos. Y, por otro lado, esto tampoco garantiza la asistencia de los candidatos a los debates, lo que supone un menor nivel de idoneidad que el de la medida propuesta.

2.1.3. Proporcionalidad en sentido estricto.

Finalmente, en este aspecto se debe evaluar que los beneficios de la medida resulten superiores a los sacrificios o restricción de los derechos fundamentales.

Creemos que no es difícil evidenciar que los beneficios mencionados son valiosos y necesarios para el fortalecimiento de la democracia en Colombia, mientras que los sacrificios son mínimos.

Los beneficios de esta medida, como el fortalecimiento de la democracia y el aumento de la participación electoral, superan cualquier posible sacrificio o restricción a los derechos fundamentales. La medida exige sólo la participación en un debate durante la campaña electoral, lo cual es una parte fundamental y razonable de cualquier campaña democrática. El impacto en la libertad de los candidatos es mínimo, dado que optan voluntariamente por entrar en el ámbito político y deben estar preparados para discutir y defender sus propuestas públicamente. La restricción es solo para un espacio concreto, de un día y solo unas horas, dentro de una campaña más amplia.

Así, la afectación o restricción para el derecho fundamental del candidato es mínimo, y la obligatoriedad que se le exige, está íntimamente ligada al ejercicio democrático al que voluntariamente se ha inscrito.

Por todo esto, la medida supera el test de proporcionalidad y está ajustada a la Constitución.

3. Algunos datos sobre la cobertura de los medios públicos.

Teniendo en cuenta la medida que se plantea en este proyecto de ley, conviene mencionar que el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) tiene una cobertura

del 92% del territorio nacional²³, mientras que la cobertura de internet ronda el 60.5%²⁴.

La información que circula por redes sociales durante la campaña electoral todavía no llega a toda la población, mientras que la cobertura del Sistema de Medios Públicos, tanto en televisión y radio, puede llegar a muchas personas. De allí que estos debates podrían alcanzar público que no puede evaluar aquellos candidatos que solo se limitan a publicar información en sus redes sociales.

Por supuesto que la transmisión de los debates involucraría todos los medios disponibles, televisión, radio, internet, y se haría mediante el esfuerzo conjunto del Sistema de Medios Públicos de Colombia, los medios de comunicación privados y sociales y la sociedad civil.

VI. CONFLICTOS DE INTERÉS.

El artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 señala que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286”. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, nos permitimos señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos Congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma podrían incurrir en conflicto de interés los Congresistas cónyuge,

23 <https://www.rtv.gov.co/plataformas/cobertura-y-frecuencias-de-television#:~:text=Se%C3%B1al%20Colombia%20Sistema%20de%20Medios,92%25%20en%20el%20territorio%20nacional>

24 <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-se-ubico-en-el-ultimo-lugar-de-paises-de-la-ocde-en-cobertura-de-internet-3620379#:~:text=Seg%C3%BAn%20la%20Organizaci%C3%B3n%20para%20la,tiene%20acceso%20a%20este%20servicio>

compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto.

VII. IMPACTO FISCAL.

Es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.

La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008 en los siguientes términos:

“El Congreso tiene la facultad de promover motu propio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”.

En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Para la discusión de la presente iniciativa en primer debate, se proponen las siguientes modificaciones al texto radicado por parte de los autores:

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
Artículo 2°. Adiciónese al Título II de la Ley 996 del 2005 el Capítulo V-A de la “Obligatoriedad de los debates en las campañas presidenciales”, en los siguientes términos: CAPÍTULO V-A OBLIGATORIEDAD DE LOS DEBATES EN CAMPAÑAS PRESIDENCIALES	Artículo 2°. Adiciónese al Título II de la Ley 996 del 2005 el Capítulo V-A de la “Obligatoriedad de los debates en las campañas presidenciales”, en los siguientes términos: CAPÍTULO V-A OBLIGATORIEDAD DE LOS DEBATES EN CAMPAÑAS PRESIDENCIALES	Se introducen los siguientes cambios: Se establece que, en ausencia de acuerdo sobre la fecha de realización del debate, este se llevará a cabo diez (10) días calendario antes de la jornada electoral.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
Artículo 28A. Cantidad de Debates y Fechas. Será obligatorio para los candidatos a la Presidencia de la República reconocidos ante la organización electoral o quien haga sus veces, asistir a mínimo un (1) debate durante el periodo de campaña presidencial en la primera vuelta. En caso de que se desarrolle la segunda vuelta presidencial, será obligatorio para los candidatos que continúen en la contienda electoral asistir a mínimo un segundo debate. En ambos casos, los debates se realizarán dentro de los quince días calendario anteriores a la fecha de la votación, con exclusión de los días viernes y sábado, en horario AAA o “franja prime”. Parágrafo. Previo a la fijación del día y hora del debate, se verificará y certificará por la autoridad competente que estos no coinciden con ningún otro evento de atención masiva y que la fijación del mismo fue acordado con todos los candidatos participantes de la contienda electoral. Artículo 28B. Organización. El Consejo Nacional Electoral, en coordinación técnica con el Sistema de Medios Públicos RTVC, y con la participación voluntaria previa invitación, de organizaciones del ámbito académico y de la sociedad civil comprometidas con la promoción de los valores democráticos, convocará a los candidatos a la Presidencia o Representantes de las organizaciones o campañas políticas participantes, a una audiencia destinada a acordar el reglamento de realización de los debates, los moderadores, los temas a abordar y la fecha. En todos los casos, a falta de acuerdo entre las partes, la decisión recaerá en el Consejo Nacional Electoral. Los resultados de la audiencia deberán hacerse públicos. Artículo 28C. Transmisión. Los debates obligatorios serán realizados y transmitidos por el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC). Además, RTVC coordinará y pondrá a disposición de todos los medios de comunicación social, públicos y privados del país, las señales radiofónicas y televisivas de forma gratuita para que éstos transmitan obligatoriamente el debate de forma simultánea.	Artículo 28A. Cantidad de Debates y Fechas. Será obligatorio para los candidatos a la Presidencia de la República reconocidos ante la organización electoral o quien haga sus veces, asistir a mínimo un (1) debate durante el periodo de campaña presidencial en la primera vuelta. En caso de que se desarrolle la segunda vuelta presidencial, será obligatorio para los candidatos que continúen en la contienda electoral asistir a mínimo un segundo debate. En ambos casos, los debates se realizarán dentro de los quince días calendario anteriores a la fecha de la votación, con exclusión de los días viernes y sábado, en horario AAA o “franja prime”. Parágrafo 1º. Previo a la fijación del día y hora del debate, se verificará y certificará por la autoridad competente que estos no coinciden con ningún otro evento de atención masiva y que la fijación del mismo fue acordado con todos los candidatos participantes de la contienda electoral. <u>Parágrafo 2º. En caso de no llegar a un acuerdo, este se llevará a cabo diez (10) días calendario antes de la fecha fijada para la elección.</u> Artículo 28B. Organización. El Consejo Nacional Electoral, en coordinación técnica con el Sistema de Medios Públicos RTVC, y con la participación voluntaria previa invitación, de organizaciones del ámbito académico, <u>agremiaciones</u> y <u>organizaciones</u> de la sociedad civil <u>que acrediten una trayectoria relacionada</u> comprometidas con la promoción de los valores democráticos, convocará a los candidatos a la Presidencia o Representantes de las organizaciones o campañas políticas participantes, a una audiencia destinada a acordar el reglamento de realización de los debates, los moderadores, los temas a abordar y la fecha. En todos los casos, a falta de acuerdo entre las partes, la decisión recaerá en el Consejo Nacional Electoral. Los resultados <u>y el acta</u> de la audiencia deberán hacerse públicos. Artículo 28C. Transmisión. Los debates obligatorios serán realizados y transmitidos por el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC). Además, RTVC coordinará y pondrá a disposición de todos los medios de comunicación social, públicos y privados del país, las señales radiofónicas y televisivas de forma gratuita para que éstos transmitan obligatoriamente el debate de forma simultánea.	Se dispone que, cuando el incumplimiento ocurra después de haberse entregado los recursos para la primera o segunda vuelta, el candidato deberá reintegrar el veinticinco por ciento (25%) de los mismos. Adicionalmente se hacen ajustes de redacción.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
La transmisión deberá contar con mecanismos de accesibilidad tales como lengua de señas, subtítulo visible y oculto o los que pudieran implementarse en el futuro. Durante la transmisión del debate presidencial se suspenderá la publicidad electoral en los servicios de comunicación audiovisual y los anuncios públicos de los actos de Gobierno. Artículo 28D. Incumplimiento. Aquellos candidatos que según lo aquí dispuesto se encuentren obligados a participar de los debates y no cumplan con dicha obligación, serán sujetos de las siguientes sanciones: a) Cancelación de espacios en medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético según lo establecido en el artículo 22 de la Ley 996 del 2005, en lo que resta de campaña. b) Reducción en un 25% de los recursos establecidos en el literal A del artículo 11 de la Ley 996 del 2005. c) Durante el debate permanecerá vacío el espacio físico que le hubiera sido asignado al candidato que falte, a fin de denotar su ausencia.	La transmisión deberá contar con mecanismos de accesibilidad tales como lengua de señas, subtítulo visible y oculto o los que pudieran implementarse en el futuro. Durante la transmisión del debate presidencial se suspenderá la publicidad electoral en los servicios de comunicación audiovisual y los anuncios públicos de los actos de Gobierno. Artículo 28D. Incumplimiento. Aquellos candidatos que según lo aquí dispuesto se encuentren obligados a participar de los debates y no cumplan con dicha obligación, serán sujetos de las siguientes sanciones: Cancelación de espacios en medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético según lo establecido en el artículo 22 de la Ley 996 del 2005, en lo que resta de campaña. Reducción en un 25% de los recursos establecidos en el literal A del artículo 11 de la Ley 996 del 2005. Durante el debate permanecerá vacío el espacio físico que le hubiera sido asignado al candidato que falte, a fin de denotar su ausencia. <u>Parágrafo. En todo caso, si la sanción se impone con posterioridad a la entrega de los recursos, el candidato deberá reintegrar el 25% del valor recibido.</u>	
Artículo 3º. Adiciónese al Título III de la Ley 1475 del 2011 el Capítulo III-A de la “Obligatoriedad de los debates en las campañas presidenciales”, en los siguientes términos: Artículo 38A. Obligatoriedad de debates para elecciones a gobernaciones y alcaldías. Será obligatorio para los candidatos a las gobernaciones y alcaldías, reconocidos ante la organización electoral o quien haga sus veces, asistir a mínimo un (1) debate durante el periodo de campaña electoral. En caso de que en el Distrito Capital de Bogotá se desarrolle segunda vuelta, será obligatorio para los candidatos que continúen en la contienda electoral asistir a mínimo un (1) segundo debate. Los debates se realizarán dentro de los quince días calendario anteriores a la fecha de la votación, con exclusión de los días viernes y sábado, en horario AAA o “franja prime”.	Artículo 3º. Adiciónese al Título III de la Ley 1475 del 2011 el Capítulo III-A de la “Obligatoriedad de los debates en las campañas presidenciales a Gobernación y alcaldía”, en los siguientes términos: <u>CAPÍTULO III-A</u> <u>OBLIGATORIEDAD DE LOS DEBATES EN LAS CAMPAÑAS A LA GOBERNACIÓN Y ALCALDÍA</u> Artículo 38A. Obligatoriedad de debates para elecciones a gobernaciones y alcaldías. Será obligatorio para los candidatos a las gobernaciones y alcaldías, reconocidos ante la organización electoral o quien haga sus veces, asistir a mínimo un (1) debate durante el periodo de campaña electoral. En caso de que en el Distrito Capital de Bogotá se desarrolle segunda vuelta, será obligatorio para los candidatos que continúen en la contienda electoral asistir a mínimo un (1) segundo debate. Los debates se realizarán dentro de los quince (15) días calendario anteriores a la fecha de la votación, con exclusión de los días viernes y sábado, en horario AAA o “franja prime”.	Se introducen los siguientes cambios: Se establece que, en ausencia de acuerdo sobre la fecha de realización del debate, este se llevará a cabo diez (10) días calendario antes de la jornada electoral. De igual manera, se aclara que cuando existan elecciones atípicas, la obligación de realizar al menos un debate, se mantiene. Se dispone que, cuando el incumplimiento ocurra después de haberse entregado los recursos para la primera o segunda vuelta, el candidato deberá reintegrar el veinticinco por ciento (25%) de los mismos. Adicionalmente se hacen ajustes de redacción.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
Parágrafo. Previo a la fijación del día y hora del debate, se verificará y certificará por la autoridad competente que estos no coinciden con ningún otro evento de atención masiva y que la fijación del mismo fue acordado con todos los candidatos participantes de la contienda electoral.	Parágrafo 1°. Previo a la fijación del día y hora del debate, se verificará y certificará por la autoridad competente que estos no coinciden con ningún otro evento de atención masiva y que la fijación del mismo fue acordado con todos los candidatos participantes de la contienda electoral. <u>Parágrafo 2°. En caso de no llegar a un acuerdo, este se llevará a cabo diez (10) días calendario antes de la fecha fijada para la elección.</u> <u>Parágrafo 3°. En el caso de elecciones atípicas de gobernadores o alcaldes, la obligación de realizar debates se mantendrá. En estos casos, el respectivo Tribunal Seccional de Garantías y Vigilancia Electoral, convocará al menos un (1) debate dentro de los diez (10) días calendario anteriores a la fecha de votación, conforme lo establecido en el artículo 38B de la presente ley.</u> Artículo 38B. Organización. Los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral, en coordinación técnica con el Sistema de Medios Públicos RTVC y los medios de comunicación regionales, y con la participación voluntaria, previa invitación, de organizaciones del ámbito académico y de la sociedad civil comprometidas con la promoción de los valores democráticos en las regiones, convocará a los candidatos a las Gobernaciones y Alcaldías o Representantes de las organizaciones o campañas políticas participantes, a una audiencia destinada a acordar la el reglamento de realización de los debates, los moderadores, los temas a abordar y la fecha. En todos los casos, a falta de acuerdo entre las partes, la decisión recaerá en los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral. Los resultados de la audiencia deberán hacerse públicos. Los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral, en coordinación técnica con el Sistema de Medios Públicos RTVC y los medios de comunicación regionales, podrán invitar a los medios de comunicación sociales y privados con cobertura regional para que participen de la organización.	

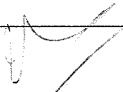
TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
Artículo 38C. Transmisión. Los debates obligatorios serán realizados y transmitidos por el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) en articulación con los medios de comunicación regionales donde los haya. De todas maneras, el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) y los medios de comunicación regionales podrán articularse con medios de comunicación social y privados con alcance regional para realizar y transmitir los debates. En todo caso, se pondrá a disposición de todos los medios de comunicación social, públicos y privados las señales radiofónicas y televisivas de forma gratuita para que éstos transmitan el debate de forma simultánea. La transmisión deberá contar con mecanismos de accesibilidad tales como lengua de señas, subtítulo visible y oculto o los que pudieran implementarse en el futuro. Durante la transmisión del debate se suspenderá la publicidad electoral en los servicios de comunicación audiovisual que transmitan el debate. Artículo 38D. Incumplimiento. Aquellos candidatos que según lo aquí dispuesto se encuentren obligados a participar de los debates y no cumplan con dicha obligación, serán sujetos de las siguientes sanciones: a. Cancelación de espacios en medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético según lo establecido en el artículo 22 de la Ley 996 del 2005, en lo que reste de campaña. b. Reducción en un 25% de los recursos de que trata el artículo 21 de la Ley 1475 del 2011. c. Durante el debate permanecerá vacío el espacio físico que le hubiera sido asignado al candidato que falte, a fin de denotar su ausencia.	Artículo 38C. Transmisión. Los debates obligatorios serán realizados y transmitidos por el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) en articulación con los medios de comunicación regionales donde los haya. De todas maneras, el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) y los medios de comunicación regionales podrán articularse con medios de comunicación social y privados con alcance regional para realizar y transmitir los debates. En todo caso, se pondrá a disposición de todos los medios de comunicación social, públicos y privados las señales radiofónicas y televisivas de forma gratuita para que éstos transmitan el debate de forma simultánea. La transmisión deberá contar con mecanismos de accesibilidad tales como lengua de señas, subtítulo visible y oculto o los que pudieran implementarse en el futuro. Durante la transmisión del debate se suspenderá la publicidad electoral en los servicios de comunicación audiovisual que transmitan el debate. Artículo 38D. Incumplimiento. Aquellos candidatos que según lo aquí dispuesto se encuentren obligados a participar de los debates y no cumplan con dicha obligación, serán sujetos de las siguientes sanciones: a. Cancelación de espacios en medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético según lo establecido en el artículo 22 de la Ley 996 del 2005, en lo que reste de campaña. b. Reducción en un 25% de los recursos de que trata el artículo 21 de la Ley 1475 del 2011. c. Durante el debate permanecerá vacío el espacio físico que le hubiera sido asignado al candidato que falte, a fin de denotar su ausencia. <u>Parágrafo. En todo caso, si la sanción se impone con posterioridad a la entrega de los recursos, el candidato deberá reintegrar el 25% del valor recibido.</u>	

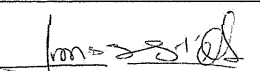
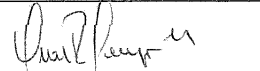
IX. PROPOSICIÓN.

En atención a las consideraciones anteriormente expuestas, se presenta PONENCIA POSITIVA, y se solicita respetuosamente a los integrantes de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 028 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establece la obligatoriedad para los candidatos a presidencia,

gubernaciones y alcaldías de participar en debates públicos durante la campaña electoral y se dictan otras disposiciones, conforme el texto propuesto.

De los honorables Representantes,

 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Coordinador Representante a la Cámara	 DAVID RICARDO RACERO MAYORGA Coordinador Representante a la Cámara
---	---

 JUAN CARLOS WILLS OSPINA Representante a la Cámara	 OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Representante a la Cámara
 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara	 HERNÁN DARÍO CADAVID MARQUEZ Representante a la Cámara
 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara	 MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara
 KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE Representante a la Cámara	 OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE
LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA
NÚMERO 028 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se establece la obligatoriedad
para los candidatos a presidencia, gobernaciones
y alcaldías de participar en debates públicos
durante la campaña electoral y se dictan otras
disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como
objeto fortalecer la democracia en Colombia,
mediante la obligatoriedad para los candidatos a
presidencia, gobernaciones y alcaldías de participar
en debates públicos durante la campaña electoral con
el fin de que los ciudadanos tengan la oportunidad
de conocer directamente las propuestas y planes
de Gobierno de todos los candidatos, así como la
discusión y debate sobre sus propuestas.

Artículo 2º. Adiciónese al Título II de la Ley 996
del 2005 el Capítulo V-A de la “Obligatoriedad de
los debates en las campañas presidenciales”, en los
siguientes términos:

CAPÍTULO V-A
OBLIGATORIEDAD DE LOS DEBATES
EN CAMPAÑAS PRESIDENCIALES

Artículo 28A. Cantidad de Debates y Fechas.
Será obligatorio para los candidatos a la Presidencia
de la República reconocidos ante la organización
electoral o quien haga sus veces, asistir a mínimo
un (1) debate durante el periodo de campaña
presidencial en la primera vuelta.

En caso de que se desarrolle la segunda vuelta
presidencial, será obligatorio para los candidatos
que continúen en la contienda electoral asistir a
mínimo un segundo debate.

En ambos casos, los debates se realizarán dentro
de los quince días calendario anteriores a la fecha
de la votación, con exclusión de los días viernes y
sábado, en horario AAA o “franja prime”.

Parágrafo 1º. Previo a la fijación del día y hora
del debate, se verificará y certificará por la autoridad
competente que estos no coinciden con ningún

otro evento de atención masiva y que la fijación
del mismo fue acordado con todos los candidatos
participantes de la contienda electoral.

Parágrafo 2º. En caso de no llegar a un acuerdo,
este se llevará a cabo diez (10) días calendario antes
de la fecha fijada para la elección.

Artículo 28B. Organización. El Consejo Nacional
Electoral, en coordinación técnica con el Sistema
de Medios Públicos RTVC, y con la participación
voluntaria previa invitación, de organizaciones del
ámbito académico, agremiaciones y organizaciones
de la sociedad civil que acrediten una trayectoria
relacionada con la promoción de los valores
democráticos, convocará a los candidatos a la
Presidencia o Representantes de las organizaciones
o campañas políticas participantes, a una audiencia
destinada a acordar el reglamento de realización de
los debates, los moderadores, los temas a abordar
y la fecha. En todos los casos, a falta de acuerdo
entre las partes, la decisión recaerá en el Consejo
Nacional Electoral. Los resultados y el acta de la
audiencia deberán hacerse públicos.

Artículo 28C. Transmisión. Los debates
obligatorios serán realizados y transmitidos por
el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión
Nacional de Colombia (RTVC). Además, RTVC
coordinará y pondrá a disposición de todos los medios
de comunicación social, públicos y privados del
país, las señales radiofónicas y televisivas de forma
gratuita para que éstos transmitan obligatoriamente
el debate de forma simultánea.

La transmisión deberá contar con mecanismos de
accesibilidad tales como lengua de señas, subtítulo
visible y oculto o los que pudieran implementarse en
el futuro.

Durante la transmisión del debate presidencial se
suspenderá la publicidad electoral en los servicios de
comunicación audiovisual y los anuncios públicos
de los actos de Gobierno.

Artículo 28D. Incumplimiento. Aquellos
candidatos que según lo aquí dispuesto se encuentren
obligados a participar de los debates y no cumplan
con dicha obligación, serán sujetos de las siguientes
sanciones:

a. Cancelación de espacios en medios
de comunicación social que usan el espectro
electromagnético según lo establecido en el artículo
22 de la Ley 996 del 2005, en lo que resta de
campaña.

b. Reducción en un 25% de los recursos
establecidos en el literal A del artículo 11 de la Ley
996 del 2005.

c. Durante el debate permanecerá vacío el
espacio físico que le hubiera sido asignado al
candidato que falte, a fin de denotar su ausencia.

Parágrafo. En todo caso, si la sanción se impone
con posterioridad a la entrega de los recursos,
el candidato deberá reintegrar el 25% del valor
recibido.

Artículo 3º. Adiciónese al Título III de la Ley 1475 del 2011 el Capítulo III-A de la “Obligatoriedad de los debates en las campañas a gobernación y alcaldía”, en los siguientes términos:

CAPÍTULO III-A
OBLIGATORIEDAD DE LOS DEBATES
EN LAS CAMPAÑAS A LA GOBERNACIÓN Y
ALCALDÍA

Artículo 38A. Obligatoriedad de debates para elecciones a gobernaciones y alcaldías. Será obligatorio para los candidatos a las gobernaciones y alcaldías, reconocidos ante la organización electoral o quien haga sus veces, asistir a mínimo un (1) debate durante el periodo de campaña electoral.

En caso de que en el Distrito Capital de Bogotá se desarrolle segunda vuelta, será obligatorio para los candidatos que continúen en la contienda electoral asistir a mínimo un (1) segundo debate.

Los debates se realizarán dentro de los quince (15) días calendario anteriores a la fecha de la votación, con exclusión de los días viernes y sábado, en horario AAA o “franja prime”.

Parágrafo 1º. Previo a la fijación del día y hora del debate, se verificará y certificará por la autoridad competente que estos no coinciden con ningún otro evento de atención masiva y que la fijación del mismo fue acordado con todos los candidatos participantes de la contienda electoral.

Parágrafo 2º. En caso de no llegar a un acuerdo, este se llevará a cabo diez (10) días calendario antes de la fecha fijada para la elección.

Parágrafo 3º. En el caso de elecciones atípicas de gobernadores o alcaldes, la obligación de realizar debates se mantendrá. En estos casos, el respectivo Tribunal Seccional de Garantías y Vigilancia Electoral, convocará al menos un (1) debate dentro de los diez (10) días calendario anteriores a la fecha de votación, conforme lo establecido en el artículo 38B de la presente ley.

Artículo 38B. Organización. Los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral, en coordinación técnica con el Sistema de Medios Públicos RTVC y los medios de comunicación regionales, y con la participación voluntaria, previa invitación, de organizaciones del ámbito académico, agremiaciones y organizaciones de la sociedad civil que acrediten una trayectoria relacionada con la promoción de los valores democráticos en las regiones, convocará a los candidatos a las Gobernaciones y Alcaldías o Representantes de las organizaciones o campañas políticas participantes, a una audiencia destinada a acordar la el reglamento de realización de los debates, los moderadores, los temas a abordar y la fecha.

En todos los casos, a falta de acuerdo entre las partes, la decisión recaerá en los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral. Los resultados de la audiencia y el acta deberán hacerse públicos.

Los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral, en coordinación técnica con el Sistema de Medios Públicos RTVC y los medios de

comunicación regionales, podrán invitar a los medios de comunicación sociales y privados con cobertura regional para que participen de la organización.

Artículo 38C. Transmisión. Los debates obligatorios serán realizados y transmitidos por el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) en articulación con los medios de comunicación regionales donde los haya.

De todas maneras, el Sistema de Medios Públicos Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) y los medios de comunicación regionales podrán articularse con medios de comunicación social y privados con alcance regional para realizar y transmitir los debates. En todo caso, se pondrá a disposición de todos los medios de comunicación social, públicos y privados las señales radiofónicas y televisivas de forma gratuita para que éstos transmitan el debate de forma simultánea.

La transmisión deberá contar con mecanismos de accesibilidad tales como lengua de señas, subtítulo visible y oculto o los que pudieran implementarse en el futuro.

Durante la transmisión del debate se suspenderá la publicidad electoral en los servicios de comunicación audiovisual que transmitan el debate.

Artículo 38D. Incumplimiento. Aquellos candidatos que según lo aquí dispuesto se encuentren obligados a participar de los debates y no cumplan con dicha obligación, serán sujetos de las siguientes sanciones:

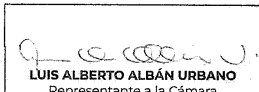
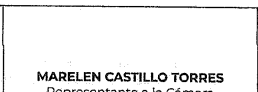
- a. Cancelación de espacios en medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético según lo establecido en el artículo 22 de la Ley 996 del 2005, en lo que reste de campaña.
- b. Reducción en un 25% de los recursos de que trata el artículo 21 de la Ley 1475 del 2011.
- c. Durante el debate permanecerá vacío el espacio físico que le hubiera sido asignado al candidato que falte, a fin de denotar su ausencia.

Parágrafo. En todo caso, si la sanción se impone con posterioridad a la entrega de los recursos, el candidato deberá reintegrar el 25% del valor recibido.

Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Coordinador Representante a la Cámara	 DAVID RICARDO RACERO MAYORGA Coordinador Representante a la Cámara
 JUAN CARLOS WILLS OSPINA Representante a la Cámara	 OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Representante a la Cámara
 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara	 HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ Representante a la Cámara

 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara	 MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara
 KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE Representante a la Cámara	 OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA POSITIVA
SEGUNDO DEBATE DEL 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., septiembre de 2025

Presidente

GABRIEL BECERRA YÁÑEZ

Comisión Primera Constitucional Permanente

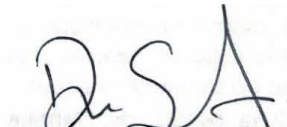
Cámara de Representantes

Referencia. Informe de Ponencia Positiva Segundo Debate del 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.

Respetado señor Presidente:

En atención a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito poner a consideración el informe de **PONENCIA POSITIVA** para segundo debate en la Cámara de Representantes del 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.*

Cordialmente,


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

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO
DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES
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.

I. TRÁMITE LEGISLATIVO.

El Proyecto de Ley número 001 de 2025 Cámara fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 20 de julio de 2025 por la honorable Senadora *Andrea Padilla Villarraga*. El proyecto se encuentra publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1206 de 2025.

Mediante Oficio C.P.C.P. 3.1.035.2025 del 4 de agosto, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente designó como ponente único al Representante *Duvalier Sánchez Arango*.

El proyecto de ley fue sometido a discusión en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 20 de agosto de 2025 y aprobado de manera unánime, como consta en el Acta número 05 de 2025.

II. OBJETO DE LA INICIATIVA.

Esta iniciativa tiene como objetivo, establecer un marco normativo que garantice la protección y el bienestar de los animales domésticos de compañía durante los procesos judiciales y notariales de divorcio, disolución de unión marital de hecho, cesación de efectos civiles de matrimonios religiosos, entre otros, a partir del reconocimiento que tienen los animales dentro de las familias, como miembros fundamentales que brindan afecto, compañía y estabilidad emocional a las personas.

Este proyecto de ley es denominado **“Ley Simona”** por una canina llamada Simona que llevó al Tribunal Superior de Bogotá a dirimir un conflicto de competencia entre un juez de familia y uno civil del circuito en relación a la demanda de visitas de animal doméstico que interpuso un demandante contra su cónyuge. En esa decisión, el Tribunal reconoció la noción de **“familia multiespecie”** y concluyó que corresponde a los jueces de familia conocer y resolver estos asuntos.

La presencia de los animales de compañía, especialmente perros y gatos en los hogares colombianos ha venido aumentando considerablemente. Según la información del DANE, se estima que **el 67% de la familias del país cuenta con al menos un animal de compañía, lo que equivale a 4.4 millones de hogares.**

Si bien la legislación colombiana ha venido reforzando las normas penales que sancionan el maltrato animal, así como se han establecido disposiciones para resolver conflictos de convivencia entre vecinos derivados de la tenencia de mascotas, se hace necesario reconocer otro tipo de desafíos que enfrentan los animales de compañía en los entornos familiares, como por ejemplo los conflictos sobre la custodia del animal.

Tal como ocurre con otros integrantes de hogares, los animales se han convertido en generadores de decisiones dentro de las familias, como por ejemplo: qué vacaciones tomar para ir con ellos o con quien dejarlos para su cuidado, cómo organizar el presupuesto para que no les falte nada, cuáles bienes y servicios tomar para mejorar su bienestar, etc. En

este contexto, cuando las familias se separan e inician un proceso de divorcio, los animales de compañía entran a jugar un papel fundamental, ya que, al igual que otros miembros del hogar, pueden ser objeto de decisiones sobre custodia, visitas e incluso de una cuota económica destinada a garantizar su bienestar.

III. CONSIDERACIONES SOBRE LA INICIATIVA.

De acuerdo con la autora, los seres humanos han establecido vínculos afectivos complejos con los animales de compañía, estructurados en tres ejes fundamentales: el **afectivo** (apego emocional), el de **interdependencia** (necesidades mutuas) y el de **responsabilidad recíproca** (cuidado compartido). Estos lazos se reflejan en diversas dimensiones:

- **Dimensión psicológica:** La interacción entre seres humanos y animales se basa en principios como seguridad, tranquilidad, afinidad e intimidad. Los animales brindan protección emocional, ayudan a reducir el estrés, son considerados miembros de la familia y facilitan la comunicación tanto verbal como no verbal.

- **Dimensión social:** Los animales de compañía han sido integrados en los hogares como miembros fundamentales, con un impacto significativo en las dinámicas familiares. Su relación con las personas involucra esfuerzos emocionales y financieros, y su rol varía a lo largo del ciclo de vida familiar: proporcionan compañía a solteros, apoyo emocional a parejas sin hijos y ayudan a los niños en su desarrollo afectivo. En la adultez, los animales sirven de compañía a los padres cuando los hijos se independizan y, en la vejez, se convierten en una motivación para el cuidado personal y la socialización.

- **Dimensión etológica:** Investigaciones sobre el comportamiento de los animales han demostrado que los perros, por ejemplo, muestran apego a sus dueños a través de comportamientos de proximidad, consuelo y búsqueda de apoyo, lo que refuerza los vínculos afectivos establecidos durante la convivencia.

En consecuencia, la creciente importancia de los animales de compañía en la vida de las personas ha llevado a un cambio significativo en la percepción jurídica de la familia, reconociendo a los animales como seres sintientes con derechos y vínculos afectivos. Este cambio de paradigma resalta la necesidad de actualizar y regular las normas relacionadas con la custodia, el cuidado y el bienestar de los animales en procesos judiciales de separación familiar.

Sin embargo, a pesar de los avances jurisprudenciales en la materia, aún persiste un vacío normativo que dificulta una regulación clara y eficiente de los conflictos relacionados con la custodia de los animales. En este sentido, la iniciativa que aquí se presenta tiene como objetivo llenar este vacío, incorporando disposiciones claras sobre el régimen de visitas, la custodia y el cuidado de los animales domésticos dentro del marco de los

procesos de divorcio, disolución de unión marital de hecho y cesación de efectos civiles de matrimonios religiosos.

Es fundamental que el derecho evolucione y se adapte a la realidad social, reconociendo que los animales de compañía son miembros importantes de las familias, y deben ser protegidos adecuadamente en los procesos judiciales que impliquen su bienestar.

IV. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

Sobre el reconocimiento de los derechos de los animales.

La **Declaración Universal de los Derechos de los Animales** de 1977¹, señala que todos los animales poseen derechos, debiendo el Estado establecer las acciones y medidas necesarias para su cuidado y protección; siendo reconocidos los derechos de dignidad animal, vida e igualdad entre especies, protección y bienestar animal y desarrollo natural-libertad propia.

De esta forma, la Declaración señala que *“todos los animales nacen iguales ante la vida y tienen los mismos derechos a la existencia”* (artículo 1°); estableciendo de forma expresa la obligación de los seres humanos de protegerlos y de reconocer los derechos que estos seres sintientes tienen al interior de cada Estado.

La **Carta Mundial de la Naturaleza**, de 1982, señala que: *“toda forma de vida es única y merece ser respetada, cualquiera que sea su utilidad para el hombre, y con el fin de reconocer a los demás seres vivos su valor intrínseco”*. Estableciendo de esta forma el compromiso de todos los Estados de establecer medidas para la protección, conservación y cuidado del ambiente.

La Constitución Política de 1991, al ser la constitución verde, establece en el artículo 79, el derecho a gozar de un medio ambiente sano; lo que genera la obligación de adoptar medidas de protección frente al cuidado de los animales, como seres sintientes y de vital importancia para el desarrollo de la persona. Reconociendo de esta forma que es constitucional y legalmente válido luchar por la protección y conservación de los derechos de los animales que son seres sintientes que se integran con nuestro ambiente y quienes contribuyen de forma positiva al desarrollo de los individuos y a la creación de vínculos humano-afectivos.

La Corte Constitucional en Sentencia C-666 de 2010 establece la protección jurídica de los animales, expresando la existencia de un deber constitucional de protección animal así:

[L]a protección que se debe a los animales resulta una norma de obligatoria aplicación por parte de los operadores jurídicos y de los

¹ Declaración Universal de los Derechos de los Animales (1978- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU))

ciudadanos en general. Sin embargo, al igual que ocurre con las otras normas que tienen una estructura principal, este deber en sus aplicaciones concretas es susceptible de entrar en contradicción con otras normas, también de origen o rango constitucional, lo que obligará a realizar ejercicios de armonización en concreto con los otros valores, principios, deberes y derechos constitucionales que en un determinado caso pueden encontrarse en pugna con el deber de protección animal. [...]. (Negrilla y Subrayado Fuera del Texto)

Ahora bien, la **Ley 1774 de 2016** transformó el estatus jurídico de los animales al interior del ordenamiento jurídico colombiano, reconociendo que son seres vivos que tienen derecho a no ser maltratados y a tener una vida en condiciones dignas y justas.

El artículo 1° establece que: “[...] Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor; en especial el causado directa o indirectamente por los humanos [...]”. Esta normativa resalta los principios de protección animal, bienestar animal y solidaridad social por parte del Estado, reconociendo a los animales como seres sintientes. Además, impone al ser humano la obligación de: i. Promover la salud y el bienestar de los animales; ii. Erradicar y sancionar su maltrato y; iii. Desarrollar programas educativos a través de los medios de comunicación del Estado.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-467 de 2016 dispone que:

[D]e la Constitución se deriva un deber de protección a los animales en su condición de seres sintientes [...] en la Ley 1774 de 2016, se ha incorporado la idea de que los animales tienen una doble condición, que se complementa y no se contraponen. Así, por una parte, son seres sintientes y, por la otra, son susceptibles de clasificarse como bienes jurídicos muebles semovientes o inmuebles por destinación [...]”

Por su parte la Corte Suprema de justicia señala que: “*el Estado Colombiano a través de las diferentes ramas del poder público, ha querido proporcionar distintas herramientas legales y jurídicas que aseguren la protección de los animales, frente al actuar desmedido y abusivo en que en ocasiones se ven sometidos por parte del hombre*”².

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, reconoció la existencia de sujetos de derechos sintientes no humanos. En su fallo, la Corte expresó: “[...] El humano es un animal que pare, nace, respira y muere [...]”. Esta decisión implica que la Corte reconoce que los sujetos de derecho no son exclusivamente los seres humanos, sino también, los seres sintientes. Por lo tanto, es obligación del ser humano “[...] respetar

y abstenerse de causar daño o lesión a cualquier animal [...]”³.

La Corte Suprema de Justicia en sentencia del 26 de julio de 2017⁴, da un gran avance, el cual debió ser valorado por el juez de conocimiento de la presente Acción de Tutela, ya que en la sentencia de referencia, se expresa que: “[...] Constitución ecológica donde se impone, necesariamente la posibilidad de reconocer derechos a los seres sintientes no humanos [...]”.

En el mismo sentido, en la Sentencia T-095 de 2016 y la Sentencia C-045 de 2019 concluye la Corte Constitucional que: “[...] de la relación entre la naturaleza y los seres humanos se puede inferir el estatus moral de la vida animal y dotar de la capacidad de sufrimientos a los mismos, por ello se entiende que son seres sintientes que conllevan a una serie de obligaciones para los seres humanos, de cuidado y protección.

Es necesario al interior del ordenamiento jurídico colombiano, realizar la efectiva aplicación de los principios de justicia universal, contando con políticas públicas que favorezcan a los animales. No obstante, la Ley 1774 de 2016 al interior de su articulado resalta la existencia de los derechos de los animales que comprende la obligación estatal de proteger los derechos fundamentales de los seres vivos no humanos.

La Ley 1774 de 2016 replanteo la concepción de los animales como cosas a seres sintientes (artículo 1°), modificando el artículo 655 del Código Civil respecto de la clasificación de bienes muebles (artículo 2°). Luego, los animales como seres sintientes aún 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, fundamentado 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 3°), 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 3°). 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.

² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria. (26 de julio de 2017). Magistrado Ponente: Luis Armando Tolosa Villabona. Radicado: T 1700122130002017-00468-02

³ Radicado número 2017-00468-02

⁴ Radicado número 2017- 00468

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 3°). Por consiguiente, los jueces y los notarios tienen la obligación de asistir y proteger en el marco de los procesos de su competencia.

Sobre la transformación del concepto de familia.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 42 hace alusión a la familia, menciona que está se construye a partir de vínculos naturales y/o jurídicos por la decisión de 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 son 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 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 le 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.

Con el pasar del tiempo el concepto de familia ha ido evolucionando, estableciendo hoy en día la existencia de familias multiespecies, las cuales se encuentren conformadas por personas y animales de compañía, entre quienes existe convivencia y lazos de afectos.

Desde el marco jurídico se ha avanzado en reconocer el vínculo que existe entre los animales y las personas, señalando la Corte Constitucional en la Sentencia T-035 de 1997 que: “*para la Sala no hay duda sobre el estrecho vínculo que presenta la tenencia de un animal doméstico con el ejercicio de derechos por parte de su propietario o tenedor; los cuales deben ser objeto de protección y garantía jurídica*”.

Este reconocimiento ha sido reconocido en diversas decisiones judiciales, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Ibagué en el año 2020 en la acción de tutela a favor del canino “Clifor”, reconoció a un perro schnauzer como integrante de la familia y reconoció el concepto de familia multiespecie. Por su parte el Juzgado Civil del Circuito de Gachetá protege los derechos de una familia multiespecial al amparar los derechos de la acciones al libre

desarrollo de la personalidad y los derecho a la intimidad personal y familiar; reconociendo el juez que existe una relación humano-animal en la que media el cariño y la compañía.

Seguidamente el Tribunal Superior de Bogotá⁵ al dirimir un conflicto de competencias entre un juzgado de familia y uno civil del circuito consideró analizar el caso bajo los criterios de propiedad y vínculos afectivos de los humanos con los animales para determinar las medidas cautelares y proteger a las familias multiespecies; señalando la decisión que:

El planteamiento de esta decisión se basa en los vínculos afectivos que surgen entre seres que sienten, con ocasión de la conformación de una familia, por lo cual, la demanda para la regulación de visitas de SIMONA, interpuesta por Jader Alexis Castaño en contra de Lina María Ochoa Bustamante le corresponde al Juzgado Tercero de Familia.

A renglón seguido cita la decisión del Tribunal que:

[E]stamos reconociendo que, en la sociedad actual, ciertos animales se han integrado a las familias y, en aquellos casos en los que se generan vínculos mutuos, es posible reconocer determinados deberes y obligaciones que conllevarían a algunos mandatos en favor de los animales”.

Evidenciando la decisión adoptada la importancia de que el sistema judicial avance en la protección de las familias multiespecies y que éstas comprendan que los animales domésticos son considerados como miembros de una familia, en los que su bienestar, cuidado y responsabilidades mutuas deben señalarse de forma detallada en los procesos judiciales y notariales de divorcio, de disolución de unión marital de hecho y de cesación de efectos civiles de matrimonios religiosos.

Derecho comparado.

En diversos países, tanto en Europa como en América, se han realizado avances significativos en la legislación sobre los derechos de custodia, cuidado y sostenimiento económico de los animales de compañía en situaciones de separación o divorcio. En **España**, la Ley 17 de 2021 modificó el Código Civil para regular la relación de propiedad y posesión de los animales, estableciendo medidas de custodia y manutención en procesos judiciales de divorcio y disolución de uniones, así como la inembargabilidad de los animales domésticos. **Portugal**, por su parte, adoptó la Ley 8ª de 2017, que también, regula la propiedad de los animales, excluyendo aquellos adquiridos antes del matrimonio de los bienes comunes, y permite acordar su destino en divorcios por mutuo acuerdo. En **Suiza**, el Código Civil modificado en 2002 otorga a los jueces la facultad de adjudicar la propiedad de los animales de acuerdo

5 Tribunal Superior de Bogotá, Sala Mixta. (6 de octubre de 2023). Magistrado Ponente: Carlos Andrés Guzmán Díaz. Radicado: 10013-103027-2023-00229-00 (0327)

con el bienestar del mismo, permitiendo medidas provisionales en caso de disputa.

En **Estados Unidos**, varios estados han avanzado en la protección de los animales durante los procesos de separación. **New York** aprobó el Senate Bill S4248, que obliga a los tribunales a considerar el interés del animal en los divorcios. En **Maine**, la Ley LD-535 establece criterios sobre la manutención, el tiempo compartido y el vínculo afectivo entre las partes para determinar el destino del animal en casos de disolución de la unión. **California** permite a las partes solicitar la propiedad exclusiva o compartida del animal durante el divorcio, asegurando su bienestar durante el proceso judicial. **Alaska** y **Illinois** también han introducido leyes que permiten a los tribunales determinar la custodia y la posesión exclusiva de los animales, tomando en cuenta el bienestar de estos.

En **Latinoamérica**, diversos países están avanzando hacia la legislación de los derechos de los animales de compañía en los procesos de separación. En **Brasil**, se encuentra en trámite un proyecto de ley que establece la custodia compartida y la manutención de los animales en divorcios y disoluciones de uniones estables, mientras que en **Chile**, se está considerando un proyecto que garantiza la inembargabilidad de los animales domésticos y crea un régimen de tuición para el cónyuge o conviviente no propietario. En **Argentina**, el Proyecto de Ley número 307/24 propone modificaciones al Código Civil para establecer un régimen de propiedad sobre los seres sintientes, incluyendo el concepto de familia multiespecie, que reconoce a los animales como miembros integrales del núcleo familiar.

V. CONFLICTOS DE INTERÉS.

El artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 señala que: *“el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

De esta forma, la Ley 2003 de 2019 en su artículo 1° señala que:

“[...] El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

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

[...] 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 [...]”. (Negrilla y Subrayado Fuera del Texto)

Atendiendo a lo dispuesto en la norma anteriormente citada, en el trámite de este proyecto podrán incurrir en conflicto de interés los Congresistas o sus parientes dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o civil establecidos en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que se encuentren con procesos judiciales o notariales de divorcio, de disolución de unión marital de hecho y de cesación de efectos civiles de matrimonios religiosos donde se estén determinando custodia o gastos de manutención y cuidado de los animales domésticos de compañía.

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 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) *Ordenes 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*, parágrafo. 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 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. PROPOSICIÓN.

En atención a las consideraciones anteriormente expuestas, se presenta PONENCIA POSITIVA, y se solicita respetuosamente a los integrantes de la plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al 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*”, conforme al texto propuesto.

Del honorable Representante,


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

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO
DEBATE DEL 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 3º. 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, violencia, y trato cruel a los animales de compañía.

(...)

Artículo 4º. 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 5º. 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 éstos 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, pondrá 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) Disponer que los animales de compañía quedan al cuidado de uno de los cónyuges, de uno de los compañeros permanentes, de ambos, o de un tercero que acuerden las partes, fijando el monto económico que cada uno deberá 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.

Artículo 10. 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. Quién lo haga, deberá satisfacer las obligaciones adeudadas hasta la fecha de la renuncia.

Artículo 11. Vigencias y derogatorias. La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que les sean contrarias.

Del honorable Representante,


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

**TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN
PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA
DE REPRESENTANTES EN PRIMER
DEBATE DEL 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 1°. 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 2°. *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, violencia, y 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 éstos 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, pondrá 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) Disponer que los animales de compañía quedan al cuidado de uno de los cónyuges, de uno de los compañeros permanentes, de ambos, o de un tercero que acuerden las partes, fijando el monto económico que cada uno deberá 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.

Artículo 10. 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.

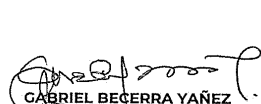
Cualquier cónyuge o compañero permanente puede renunciar a la propiedad, posesión y custodia del animal en favor de la otra. Quién lo haga, deberá satisfacer las obligaciones adeudadas hasta la fecha de la renuncia.

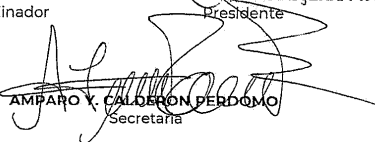
Artículo 11. Vigencias y derogatorias. La presente ley entra en vigencia a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que les sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado sin modificaciones en primer debate el presente proyecto de ley, según consta en Acta número 05

de sesión del 20 de agosto de 2025. Así mismo fue anunciado entre otras fechas, el día 19 de agosto de 2025, según consta en el Acta número 04 de sesión de esa misma fecha.


DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Ponente Coordinador


GABRIEL BECERRA YAÑEZ
Presidente


AMPARO Y. CALDERÓN PERDOMO
Secretaria

CONTENIDO

Gaceta número 1621 - jueves, 4 de septiembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia positiva primer debate texto propuesto del proyecto de ley estatutaria número 028 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establece la obligatoriedad para los candidatos a presidencia, gobernaciones y alcaldías de participar en debates públicos durante la campaña electoral y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia positiva segundo debate texto propuesto texto aprobado del 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.....	16

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025