



# 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° 1695

Bogotá, D. C., lunes, 15 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 317 DE 2025 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole la categoría de Distrito Turístico, Cultural e Histórico al municipio de Salento en el Departamento del Quindío.

Bogotá D. C., septiembre de 2025

Honorable Representante

**JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO**

Presidente

Cámara de Representantes

**Referencia: Presentación Acto Legislativo número 317 de 2025 Cámara, por el cual se modifica el artículo 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole la categoría de Distrito Turístico, Cultural e Histórico al municipio de Salento en el Departamento del Quindío.**

Respetado Presidente,

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política CP y los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992 por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes, nos permitimos someter a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Acto por el cual se modifica el artículo 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole la categoría de Distrito Turístico, Cultural e Histórico al municipio de Salento en el Departamento del Quindío.

De los honorable Congressistas,

 <b>SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG</b> Representante a la Cámara Departamento del Quindío	 <b>KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE</b> Representante a la Cámara Departamento de Magdalena
 <b>MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE AMAZONAS	 <b>OLGA BEATRIZ GONZÁLEZ CORREA</b> Representante a la Cámara Departamento del Tolima
 Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 <b>GILMA DÍAZ ARIAS</b> Representante a la Cámara Departamento del Cauca
 <b>KARYME ADRANA COTES MARTINEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Sucre	 <b>ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ</b> Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
 <b>H.R. FLORA PERDOMO ANDRADE</b> CÁMARA DE REPRESENTANTES DEPARTAMENTO DEL HUILA	 <b>CESAR CRISTIAN GOMEZ CASTRO</b> Representante a la Cámara

#### I. Exposición de motivos

##### Objeto

El presente proyecto de Acto Legislativo tiene como propósito otorgar al municipio de Salento,

Quindío, la categoría de Distrito Turístico, Cultural e Histórico, mediante la modificación de los artículos 328 y 356 de la Constitución Política de Colombia, conforme a lo establecido en el artículo 114. Esta iniciativa responde a la importancia de Salento como un referente del turismo de naturaleza, patrimonial y cultural. consolidado por su riqueza histórica. su arquitectura tradicional. su papel en la preservación del Paisaje Cultural Cafetero y su creciente desarrollo turístico sostenible.

A lo largo de su historia, Salento ha sido un símbolo de identidad regional, resiliencia y progreso, promoviendo modelos de turismo responsable que armonizan la conservación del patrimonio con el desarrollo económico y social. La designación como Distrito Turístico, Cultural e Histórico permitirá fortalecer los instrumentos de planificación territorial. regulación y gestión. facilitando la implementación de estrategias que fomenten la competitividad turística. la protección del entorno natural y arquitectónico, y el bienestar de la comunidad local.

Además, este reconocimiento contribuirá a la priorización de recursos y la formulación de políticas públicas orientadas a potenciar el sector turístico y cultural de Salento, consolidándolo como un destino de relevancia nacional e internacional, enmarcado en criterios de sostenibilidad y desarrollo integral.

**II. Marco Jurídico del proyecto**

Este Proyecto de Acto Legislativo por el cual se le otorga al municipio de Salento Colombia la categoría de Distrito Turístico, Cultural e Histórico, cumple con lo establecido en los artículos 221, 222 y 223 numeral 2 de la Ley 5ª de 1992.

Cumple además con lo dispuesto en el artículo 114, de la Constitución Política, referente a las facultades del Congreso de la República en la reserva de modificar la Carta Política.

**ARTÍCULO 114.** *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.*

**III. Beneficios de la Iniciativa**

La declaratoria de Distrito Turístico, Cultural e Histórico al municipio de Salento en el Departamento del Quindío permitiría:

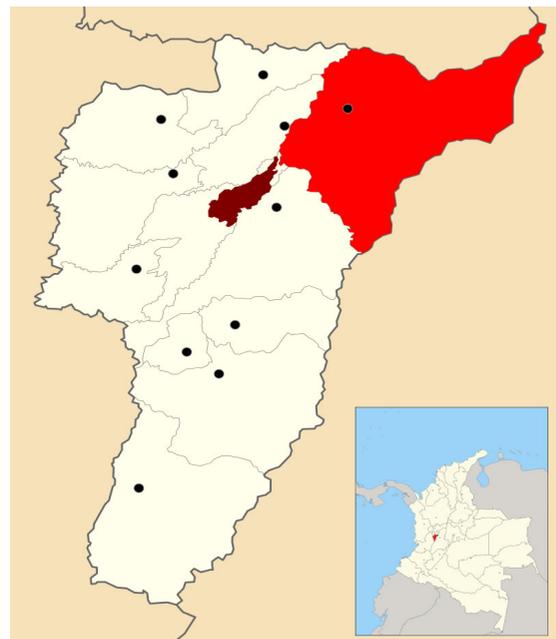
1. Ser participe en forma directa de los recursos nacionales y departamentales para el desarrollo municipal por vía del sistema general de participaciones y regalías.
2. Fortalecer y ampliar su actividad y servicios históricos, turísticos, culturales.
3. Obtención de mejores instrumentos para el desarrollo y crecimiento con el aprovechamiento del patrimonio artístico, histórico y cultural.
4. Participar con voz y voto en todas las instancias administrativas de las cuales hace parte, en igualdad de condiciones que los departamentos, con la formulación de diversos planes.

5. Fortalecer su estructura administrativa y política y acercarla a los ciudadanos.
6. Suscribir contratos y convenios en el marco de la normatividad vigente, bajo las prerrogativas que en materia de acceso y estabilidad jurídica le son aplicables.
7. Mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
8. Mejores oportunidades para el desarrollo turístico, histórico y cultural con impulso de la actividad empresarial.
9. Fortalecimiento en los procesos de descentralización.

**IV. Justificación**

**Municipio de Salento**

Salento es un municipio ubicado en el departamento del Quindío, en el sector nororiental del departamento, sobre el flanco occidental de la Cordillera Central. Es conocido por su importancia turística, siendo la puerta de entrada al Valle de Cocora, hogar de la palma de cera, el árbol nacional de Colombia. El municipio de Salento se encuentra a 25 km de Armenia y presenta un relieve variado, con altitudes que van desde los 1.300 msnm en la parte baja hasta los 4.750 msnm en los farallones nevados del Quindío. Esta diferencia de altura da origen a tres pisos térmicos: medio, frío y páramo. El clima de Salento es templado, con una temperatura promedio de 17°C.



**Fuente:** Gobernación del Quindío (2025)

Nombre del Municipio	Salento
Nombre del Departamento	Quindío
NIT	890001127-0
Código DANE	63690
Extensión territorial	377,67 km²
<b>Referencia y posición geográfica</b>	Coordenadas aproximadas: 4,637° de latitud norte, 75,570° de longitud oeste
<b>Límites</b>	Al Norte limita con el Dpto. Risaralda, al sur con el municipio de Calarcá y Armenia, al este con el Departamento del Tolima y al Oeste con los municipios de Circasia y Filandia.

<b>Altitud sobre el nivel del mar</b>	1.895 metros sobre el nivel del mar.
<b>Superficie</b>	Área urbana: 55 km <sup>2</sup> Área rural: 37.714 km <sup>2</sup>
<b>Densidad poblacional</b>	18,09 Habs/km <sup>2</sup>
<b>Clima</b>	Temperatura promedio de 17°C

### Reseña Histórica

#### • Origen y Fundación

Salento, el municipio más antiguo del departamento del Quindío, tiene sus orígenes en un territorio ancestral que fue habitado por los indígenas Quimbayas, quienes aprovecharon la riqueza natural de la zona y su ubicación estratégica en el cruce de importantes caminos indígenas. Durante la época colonial, esta región formaba parte del Camino Nacional del Quindío, una ruta crucial que conectaba a Popayán con Santafé de Bogotá atravesando la Cordillera Central.

La fundación formal de Salento se remonta a 5 de enero de 1842, cuando el coronel Mariano Ospina Rodríguez estableció el primer asentamiento llamado “Barcinales”, que funcionaba como lugar de descanso para los viajeros que transitaban por el Camino del Quindío. Posteriormente, en 1850, el poblado fue reubicado y renombrado como “Nueva Salento” por decisión del coronel Nicolás Palacio García, en honor a Salento, una antigua ciudad de la región de Apulia, Italia.

El desarrollo inicial de Salento estuvo estrechamente ligado a la política de colonización del gobierno nacional, que buscaba establecer poblaciones que sirvieran de apoyo a los viajeros y comerciantes que atravesaban la cordillera. En 1865, Salento fue elevado a la categoría de distrito municipal del Estado Soberano del Cauca, convirtiéndose en un punto de partida fundamental para la colonización del Quindío.

La población de Salento se consolidó con la llegada de colonos provenientes principalmente de Antioquia, Boyacá y Cundinamarca, quienes fueron atraídos por la fertilidad de sus tierras y las políticas de adjudicación de baldíos. Estos colonos establecieron las bases de la actual cultura cafetera y contribuyeron significativamente al desarrollo agrícola de la región.

Salento se distingue por ser la cuna del desarrollo del Quindío, pues de su territorio se desprendieron posteriormente otros municipios importantes como Armenia. Su ubicación privilegiada a los pies del Alto Quindío, su arquitectura colonial preservada y su papel histórico en el desarrollo regional le han valido el reconocimiento como uno de los pueblos más representativos del Paisaje Cultural Cafetero, declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO.

#### • Clima

Por su característica montañosa, Salento presenta varios niveles de temperatura, que varían según la altitud. En los valles bajos de los cauces, las temperaturas pueden alcanzar hasta 22°C, mientras

que en las zonas de páramo y en las nieves perpetuas del Paramillo del Quindío pueden descender a menos de 0°C. La temperatura media anual del municipio es de aproximadamente 17°C. Además, debido a su ubicación en la vertiente occidental de la Cordillera Central, Salento experimenta altos niveles de humedad y precipitaciones frecuentes a lo largo del año, especialmente en las temporadas de lluvias entre abril y noviembre.

#### • Importancia Histórica

Salento, reconocido como uno de los pueblos más emblemáticos del Eje Cafetero colombiano, ha experimentado un crecimiento turístico extraordinario en los últimos años, respaldado por datos y estadísticas recientes que demuestran su consolidación como destino turístico de primer nivel. Durante el año 2023, el municipio registró una cifra récord de 1.850.000 visitantes, lo que representa un incremento del 35% respecto a 2022 y un 45% en comparación con los niveles pre pandémicos de 2019. Este notable crecimiento se debe en gran parte a la diversificación de su mercado turístico, atrayendo visitantes no solo del mercado nacional, sino también de países como Estados Unidos, Alemania, Francia, España, Argentina, Chile y Brasil.

La transformación turística de Salento se ha visto impulsada por importantes inversiones en infraestructura y servicios turísticos. Un ejemplo significativo es el desarrollo del proyecto “Salento Smart Tourism”, una iniciativa público-privada que ha invertido más de 5 millones de dólares en la modernización de la infraestructura turística del municipio, incluyendo la implementación de tecnología digital para mejorar la experiencia del visitante y la gestión sostenible del turismo. Este proyecto ha contribuido a posicionar a Salento como un destino turístico inteligente y sostenible.

El sector de alojamiento en Salento ha experimentado un crecimiento exponencial para satisfacer la creciente demanda. Según datos de la Secretaría de Turismo local, el número de establecimientos de hospedaje formales aumentó de 245 en 2023 a 312 en 2024, lo que representa un incremento del 27%. Este crecimiento incluye una diversificación en la oferta de alojamiento, desde hostales económicos hasta hoteles boutique de lujo y glamping ecológicos. Particularmente notable es el aumento en la categoría de alojamientos rurales y fincas cafeteras adaptadas para el turismo, que pasaron de 68 a 95 establecimientos en el mismo período.

La visibilidad de Salento como destino turístico se ha visto beneficiada por el reconocimiento internacional de sus atractivos naturales y culturales. El Valle del Cocorá, uno de sus principales atractivos, recibió en 2023 más de 800.000 visitantes, un 40% más que el año anterior. Además, el municipio ha sido destacado en importantes publicaciones internacionales de viajes, incluyendo National Geographic y Lonely Planet, que lo han reconocido como uno de los destinos imperdibles de Colombia.

- **Importancia Cultural**

Salento representa un epicentro cultural del Quindío donde las tradiciones artesanales juegan un papel fundamental en su identidad. Los artesanos locales son reconocidos por su maestría en el trabajo de la guadua, creando desde elementos decorativos hasta muebles y construcciones completas, manteniendo viva una técnica ancestral que ha pasado de generación en generación. Esta tradición artesanal se complementa con la elaboración de tejidos, sombreros, bolsos en fique y cuero, y la talla en madera, actividades que no solo generan sustento económico, sino que preservan el patrimonio cultural de la región.

La gastronomía de Salento constituye otro pilar fundamental de su importancia cultural, destacando no solo por sus platos típicos sino por la forma tradicional de preparación y servicio. El ajíaco salentino, la trucha y las bebidas tradicionales como el café preparado en grecas antiguas son elementos distintivos de su identidad culinaria. Los restaurantes y cafés tradicionales del pueblo, especialmente aquellos ubicados alrededor de la Plaza Principal, se han convertido en espacios de preservación de estas tradiciones gastronómicas, donde los visitantes pueden experimentar la autenticidad de la cocina local.

Las manifestaciones culturales vivas de Salento se evidencian en sus celebraciones y expresiones artísticas únicas. El Festival de Bandas Municipales, que reúne a músicos de toda la región, y el Encuentro de Danzas Folclóricas son eventos que mantienen viva la tradición musical y dancística del municipio. Además, las tertulias culturales donde se reúnen artistas, escritores y músicos locales, han convertido a Salento en un punto de encuentro para el intercambio cultural y la preservación de la memoria oral del pueblo quindiano.

- **Importancia Turística**

La importancia turística de Salento se ha consolidado a través de diversos aspectos que han contribuido a su desarrollo como uno de los destinos más destacados del Eje Cafetero colombiano. Para comprender mejor su relevancia, analizaremos diferentes aspectos respaldados por datos estadísticos y su impacto en la región.

Además, el turismo es el motor económico del municipio, representando el 70% de sus ingresos. En 2023, el gasto promedio por turista se estimó en 280.000 pesos colombianos por día, incluyendo alojamiento, alimentación y actividades turísticas. Esto representa un incremento del 25% en comparación con el gasto promedio registrado en 2022.

La oferta gastronómica también ha experimentado un crecimiento notable. El número de establecimientos gastronómicos registrados pasó de 145 en 2022 a 198 en 2023, un aumento del 36.5%. La gastronomía local, especialmente la trucha y el patacón, genera ingresos anuales estimados en 15.000 millones de pesos colombianos, según datos de la Asociación de Restaurantes de Salento (Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío, 2023).

En cuanto al empleo, el sector turístico se ha convertido en el principal generador de trabajo en el municipio. Las estadísticas del Ministerio de Trabajo indican que aproximadamente 2.800 personas están empleadas directamente en actividades relacionadas con el turismo, lo que representa el 65% de la población económicamente activa del municipio. Además, se estima que por cada empleo directo se generan 1.8 empleos indirectos.

La conectividad y accesibilidad han mejorado significativamente. El municipio cuenta con 12 empresas de transporte que ofrecen servicios regulares desde Armenia, con una frecuencia promedio de salida cada 20 minutos.

Las actividades de turismo de aventura han ganado reconocimiento. Los senderos ecológicos del municipio registraron 420.000 caminantes en 2023, mientras que las actividades de cabalgata atrajeron a 180.000 participantes. El turismo de observación de aves ha crecido un 40% anual, con más de 50.000 visitantes específicamente interesados en esta actividad durante 2023.

La preservación cultural también juega un papel fundamental. La arquitectura colonial del municipio, con más de 300 construcciones preservadas en el centro histórico, atrae anualmente a aproximadamente 250.000 visitantes interesados en el turismo cultural. Los 85 talleres artesanales registrados generaron ventas por más de 8.000 millones de pesos en 2023 (Ministerio de Cultura, 2023).

El turismo sostenible se ha convertido en una prioridad. En 2023, el 65% de los establecimientos turísticos implementaron prácticas sostenibles, incluyendo manejo de residuos y uso eficiente de recursos. Además, el municipio ha establecido un programa de certificación en turismo sostenible, en el cual ya participan 120 establecimientos. Estos datos demuestran que Salento no solo se ha convertido en un destino turístico de primer nivel, sino que también ha desarrollado una industria turística madura y diversificada que contribuye significativamente a la economía local y regional, mientras mantiene un enfoque en la sostenibilidad y la preservación de sus recursos naturales y culturales.

### **Atractivos y Actividades**

- **Paisaje Cultural Cafetero (PCC)**

El Paisaje Cultural Cafetero en Salento forma parte de los 47 municipios que conforman esta declaratoria de la UNESCO como Patrimonio Cultural de la Humanidad desde 2011. Este extraordinario paisaje se caracteriza por las plantaciones de café cultivadas en alta montaña bajo el sistema de policultivos, donde el café crece en armonía con otros cultivos tradicionales y especies nativas, adaptándose a las condiciones geográficas y climáticas particulares de la zona. La belleza de este paisaje se complementa con la vista al Valle de Cocora, creando un entorno visual único donde la cultura cafetera se integra perfectamente con la majestuosidad de la palma de cera.

Las fincas cafeteras tradicionales de Salento se distinguen por conservar las prácticas ancestrales de cultivo y procesamiento del café, heredadas de generación en generación. Los visitantes pueden participar en experiencias auténticas que incluyen recorridos por los cafetales, donde aprenden sobre el ciclo completo del café, desde la siembra hasta la taza. Esta experiencia educativa permite comprender no solo el proceso productivo, sino también la importancia cultural y social del café en la región, incluyendo las tradiciones, costumbres y forma de vida de las familias cafeteras.

El PCC en Salento destaca especialmente por la preservación de la arquitectura tradicional en sus fincas cafeteras, caracterizada por el uso de materiales locales como la guadua, el bahareque y la tapia pisada. Esta arquitectura, adaptada a las condiciones topográficas de la región, incluye elementos distintivos como los corredores exteriores, los balcones decorados y los jardines internos donde tradicionalmente se realiza el secado del café. Los sistemas de producción sostenible y las prácticas agrícolas tradicionales utilizadas en estas fincas han sido fundamentales para mantener la declaratoria de Patrimonio Cultural de la Humanidad.

- **Palma de cera**



Fuente: <https://www.humboldt.orq.co/noticias/palma-de-cera-mitos-y-realidades-del-arbol-nacional> (2024)

La palma de cera, el árbol nacional de Colombia y símbolo de la biodiversidad del país, es uno de los principales atractivos turísticos de Salento. Ubicada principalmente en el Valle del Cocora, esta especie única, que puede alcanzar hasta 60 metros de altura, atrae a miles de turistas cada año por su majestuosidad y su importancia ecológica.

En 2023, el Valle del Cocora recibió aproximadamente 850.000 visitantes, un incremento del 45% respecto al año anterior, consolidándose como uno de los destinos más visitados del Eje Cafetero. Este crecimiento ha llevado a establecer una capacidad de carga diaria de 3.000 visitantes para proteger el ecosistema, alcanzándose regularmente este límite durante fines de semana y temporadas altas (Gobernación del Quindío, 2023).

El turismo en torno a la palma de cera no solo se centra en su belleza natural, sino también en

experiencias sostenibles y educativas. Los visitantes pueden realizar actividades como senderismo por los senderos ecológicos del valle, cabalgatas y tours guiados hacia la Carbonera, un bosque denso con la mayor concentración de palmas de cera en Colombia. Además, iniciativas como el programa “Ritual y Siembra” permiten a los turistas participar activamente en la conservación del árbol mediante la plantación de nuevas palmas, promoviendo un turismo regenerativo. El impacto económico de este atractivo es significativo para Salento. Según datos recientes, el turismo genera cerca del 70% de los ingresos del municipio, con un gasto promedio diario por turista estimado en 280.000 pesos colombianos. Este flujo económico ha impulsado el desarrollo local, incluyendo un aumento en la oferta gastronómica y hotelera. Por ejemplo, entre 2022 y 2023, el número de establecimientos gastronómicos aumentó en un 36.5%, reflejando el dinamismo. Al mismo tiempo, los alojamientos rurales y las fincas cafeteras adaptadas al turismo han ganado un lugar en el sector, consolidándose como opciones atractivas para los visitantes al ofrecer experiencias diferentes que permitan conocer más a fondo su cultura.

La palma de cera también juega un papel importante en la preservación cultural y arquitectónica del municipio. Su imagen está profundamente arraigada en las tradiciones locales y complementa otros atractivos turísticos como la arquitectura colonial preservada en el centro histórico de Salento. Más de 300 construcciones coloniales reciben anualmente a aproximadamente 250.000 visitantes interesados en el turismo cultural, mientras que talleres artesanales locales generan ingresos significativos al vender productos inspirados en este árbol emblemático.

Finalmente, Salento ha adoptado un enfoque sostenible para proteger sus recursos naturales y culturales. En 2023, el 65% de los establecimientos turísticos implementaron prácticas sostenibles como manejo responsable de residuos y eficiencia energética. Además, se lanzó un programa municipal para certificar establecimientos comprometidos con el turismo sostenible, con más de 120 negocios participando activamente.

### **Desempeño fiscal de Salento**

Primero que todo es importante entender que el índice de desempeño fiscal es una medición del desempeño de la gestión financiera de las entidades territoriales que da cuenta de la sostenibilidad financiera a la luz de la viabilidad fiscal, la capacidad de generación de recursos propios, el endeudamiento, los niveles de inversión y la capacidad de gestión financiera en los municipios y departamentos del país (Departamento Nacional de Planeación, 2025).

A continuación, se presentan los resultados del Indicador de Desempeño Fiscal-IDF, para el municipio de Salento, Quindío, incluyendo su clasificación y posición dentro del ranking nacional:

Índice de Desempeño Fiscal de Salento (2014 - 2023)				
Año	Indicador de desempeño fiscal	Rango de clasificación	Entorno de desarrollo	Posición a nivel nacional
2014	72,4	Sostenible ( $\geq 70$ y $< 80$ )	Intermedio	325,0
2015	70,4	Sostenible ( $\geq 70$ y $< 80$ )	Intermedio	356,0
2016	74,1	Sostenible ( $\geq 70$ y $< 80$ )	Intermedio	206,0
2017	76,0	Sostenible ( $\geq 70$ y $< 80$ )	Robusto	157,0
2018	74,0	Sostenible ( $\geq 70$ y $< 80$ )	Intermedio	248,0
2019	76,9	Sostenible ( $\geq 70$ y $< 80$ )	Robusto	160,0
2020	54,7	Riesgo ( $\geq 40$ y $< 60$ )	Intermedio	561
2021	54,0	Riesgo ( $\geq 40$ y $< 60$ )	Intermedio	552
2022	54,6	Riesgo ( $\geq 40$ y $< 60$ )	Intermedio	617
2023	59,4	Riesgo ( $\geq 40$ y $< 60$ )	Temprano	511

**Fuente:** Elaboración propia con datos del DNP 2014 - 2023.

Con los resultados presentados podemos observar que hasta el 2019 el Índice de Desempeño Fiscal se calculó con una metodología basada en seis indicadores financieros en una escala de 0 a 100, en la cual Salento mantuvo un rango sostenible ( $\geq 70$  y  $< 80$ ), lo cual indica que el municipio en este periodo tuvo resultados óptimos y favorables.

Por otra parte, a partir del año 2020 se implementó una nueva metodología basada en dos dimensiones, (i) resultados fiscales (80%) y (ii) gestión financiera territorial (20%). Con la nueva metodología el municipio de Salento quedó en el rango de riesgo ( $\geq 40$  y  $< 60$ ), pasando de tener una posición nacional en el 2020 de 561 a 511 en el 2023, con la nueva metodología se evidencia que el municipio enfrenta desafíos en la dependencia de transferencias y en su deuda.

En otras palabras, el municipio de Salento, Quindío, ha demostrado un desempeño financiero destacable en los últimos años, especialmente entre 2014 y 2019, periodo en el cual obtuvo una calificación de “sostenible” en el Índice de Desempeño Fiscal (IDF). Este resultado refleja una gestión eficiente de sus recursos, caracterizada por el cumplimiento de los límites legales de endeudamiento y gasto, así como por una sólida capacidad para generar ingresos propios. Estos logros han permitido al municipio fortalecer su infraestructura, invertir en proyectos estratégicos y consolidarse como un destino turístico clave en el departamento del Quindío.

Si bien entre 2020 y 2023 se evidenció una disminución en el IDF, es importante contextualizar esta variación dentro del impacto global que tuvo la pandemia en la economía de todos los municipios colombianos. A pesar de los desafíos que representó este periodo, Salento ha logrado mantener un modelo de desarrollo sostenible, basado en su potencial

turístico, la diversificación de su oferta de servicios y la recuperación progresiva de sus ingresos.

Uno de los aspectos más relevantes es que, en los últimos años, la economía del municipio ha mostrado un crecimiento significativo, impulsado principalmente por la consolidación del turismo como eje central de su desarrollo. La afluencia de visitantes nacionales e internacionales ha generado nuevas oportunidades de empleo, dinamizado el comercio local y fomentado inversiones en infraestructura turística y cultural. Además, el reconocimiento de Salento como parte del Paisaje Cultural Cafetero ha reforzado su atractivo, permitiéndole posicionarse como un referente de turismo sostenible en Colombia.

El turismo en Salento sigue en ascenso, según datos del Observatorio Turístico del Quindío para la primera mitad del año 2024. Durante este período, un total de 18.751 vehículos ingresaron al municipio, lo que representa una proyección de 55.217 visitantes. De este total, 35.412 personas llegaron en carro particular, 7.655 en moto y 12.150 en buseta. Esta cifra reafirma la posición de Salento como uno de los principales destinos turísticos del Quindío, impulsado por su atractivo paisajístico, su inclusión dentro del Paisaje Cultural Cafetero y el prestigio de sitio emblemáticos como el Valle de Cocora.

El impacto del turismo en la economía local es significativo, beneficiando sectores como el alojamiento, la gastronomía, el transporte y el comercio de artesanías. Según encuestas realizadas en el departamento, el 68,2% de los turistas tienen un rango de ingresos de 1 a 3 salarios mínimos legales vigentes, lo que permite identificar el perfil socioeconómico de los visitantes y orientar estrategias turísticas adecuadas.

La designación de Salento como Distrito Turístico, Cultural e Histórico representa una oportunidad única para consolidarlo como un destino de clase mundial dentro del Eje Cafetero y Colombia. Este reconocimiento no solo reafirma su invaluable riqueza natural, arquitectónica y cultural, sino que también abre la puerta a un desarrollo estratégico que potenciará su crecimiento económico, su infraestructura y la calidad de vida de su comunidad.

Como distrito turístico, Salento podrá acceder a mayores recursos y programas de inversión, fomentando la mejora en servicios públicos, movilidad, seguridad y conservación del entorno. Esto permitirá ofrecer una experiencia más enriquecedora para los visitantes, garantizando un turismo sostenible y responsable que preserve su identidad y su patrimonio.

Además, esta distinción fortalecerá la competitividad del municipio en el ámbito nacional e internacional, atrayendo mayor inversión privada en el sector hotelero, gastronómico y cultural. Con una oferta turística diversificada, que combina paisajes espectaculares, actividades ecoturísticas y experiencias culturales auténticas.

Para la comunidad local, esta transformación traerá consigo nuevas oportunidades de empleo y emprendimiento, impulsando el crecimiento de negocios locales en sectores como el turismo rural, la artesanía, la gastronomía y el comercio. A su vez, promoverá la educación y formación en servicios turísticos, asegurando que el desarrollo económico vaya de la mano con el bienestar social.

En este contexto, la designación de Salento como distrito especial no solo permitirá fortalecer su posicionamiento como uno de los mejores destinos turísticos de Colombia, sino que también garantizará un modelo de desarrollo que equilibre conservación, crecimiento y calidad de vida, asegurando que su belleza natural y su herencia cultural sean protegidas para las futuras generaciones.

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 317 DE 2025 CÁMARA**

*por el cual se modifica el artículo 328 y 356 de la Constitución Política otorgándole la categoría de Distrito Turístico, Cultural e Histórico al municipio de Salento en el Departamento del Quindío.*

**El Congreso de la República de Colombia,  
DECRETA:**

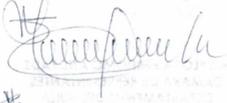
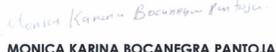
**Artículo 1º.** Adiciónese el siguiente inciso al artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará de la siguiente manera:

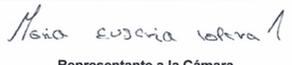
*(...) El municipio de Salento se organiza como Distrito Turístico, Cultural, e Histórico. Su régimen político, fiscal y administrativo serán los que determinen la Constitución y las leyes especiales que se dicten sobre la materia, y en lo no dispuesto en ellas, serán las normas vigentes para los municipios.*

**Artículo 2º.** Adiciónese el siguiente inciso al artículo 328 de la Constitución Política. el cual quedará de la siguiente manera:

*(...) El municipio de Salento se organiza como Distrito Turístico, Cultural, e Histórico. Sus autoridades junto con las autoridades nacionales podrán establecer estrategias de articulación para el aprovechamiento del desarrollo.*

**Artículo 3º.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

 <b>SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG</b> Representante a la Cámara Departamento del Quindío	 <b>KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE</b> Representante a la Cámara Departamento de Magdalena
 <b>MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE AMAZONAS	 <b>OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA</b> Representante a la Cámara Departamento del Tolima
 <b>GILMA DÍAZ ARIAS</b> Representante a la Cámara Departamento del Caquetá	 <b>ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ</b> Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

 <b>KARYME ADRANA COTES MARTINEZ</b> Representante a la Cámara	 Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
Departamento de Sucre	
 <b>H.R. FLORA PERDOMO ANDRADE</b> CÁMARA DE REPRESENTANTES DEPARTAMENTO DEL HUILA	 <b>CESAR CRISTIAN GOMEZ CASTRO</b> Representante a la Cámara

**IX. FUENTES:**

- Cámara de Comercio de Armenia y el Quindío 2024. Observatorio Turístico mitad del año 2024. [https://camaraarmenia.org.co/categoria\\_archivo/turismo/](https://camaraarmenia.org.co/categoria_archivo/turismo/)
- Gobierno del Quindío. (s. f.). *Reseña histórica*. 19 de febrero de 2025. <https://quindio.gov.co/programas-politicas-y-planes?view=article&id=6%3Aresena-historica&catid=9>
- Paisaje Cultural Cafetero. (s. f.). *Salento: El padre del Quindío*. 19 de febrero de 2025. <https://paisajeculturalcafetero.org.co/salento-el-padre-del-quindio/>
- Semana. (2024, 21 de mayo). *Inolvidables: los tres pueblos de Colombia más visitados por extranjeros este 2024*. 19 de febrero de 2025. <https://www.semana.com/mejor-colombia/articulo/inolvidables-los-tres-pueblos-de-colombia-mas-visitados-por-extranjeros-este-2024/202407/>
- Infobae. (2024, 30 de agosto). *Este es uno de los municipios más bonitos de Colombia*. 19 de febrero de 2025. <https://www.infobae.com/colombia/2024/08/30/este-es-uno-de-los-municipios-mas-bonitos-de-colombia-segun-reconocido-medio-espanol/>
- Caracol Radio. (2023, 17 de abril). *¿Cómo le fue a Armenia y al Quindío en turismo en la semana santa*. 19 de febrero de 2025. <https://caracol.com.co/2023/04/17/como-le-fue-a-armenia-y-al-quindio-en-turismo-en-la-semana-santa-informe-camara-comercio/>
- El Quindiano. (s. f.). *Capacidad de carga turística MUNICIPIO DE SALENTO*. 19 de febrero de 2025. <https://elquindiano.com/admin/js/plugins/ckeditor/kcfinder/upload/files/Capacidad%20Carga%20Turi%CC%81stica%20Salento.pdf>
- Crónica del Quindío. (s. f.). *Turismo en Salento: ¿Progreso o amenaza para el Valle de Cocora y sus habitantes?*. 19 de febrero de 2025. <https://cronicadelquindio.com/noticias/quindio/turismo-en-salento-progreso-o-amenaza-para-el-valle-de-cocora-y-sus-habitantes>
- Semana. (2024, 21 de mayo). *Inolvidables: los tres pueblos de Colombia más visitados por extranjeros este 2024*. 19 de febrero de 2025. <https://www.semana.com/mejor-colombia/articulo/inolvidables-los-tres-pueblos-de-colombia-mas-visitados-por-extranjeros-este-2024/202407/1>

- Quindio.gov.co. (2024, 1 de enero). *Sector hotelero del Corazón de Colombia reportó 60% de ocupación en Semana Santa*. 19 de febrero de 2025.

<https://quindio.gov.co/comunicaciones/noticias-gobernacion-del-quindio/sector-hotelero-del-corazon-de-colombia-reporto-60-de-ocupacion-en-semana-santa2>

- Infobae. (2024, 30 de agosto). *Este es uno de los municipios más bonitos de Colombia*. 19 de febrero de 2025. <https://www.infobae.com/colombia/2024/08/30/este-es-uno-de-los-municipios-mas-bonitos-de-colombia-segun-reconocido-medio-espanol/3>

- Caracol Radio. (2023, 17 de abril). *¿Cómo le fue a Armenia y al Quindío en turismo en la semana santa*. 19 de febrero de 2025. <https://caracol.com.co/2023/04/17/como-le-fue-a-armenia-y-al-quindio-en-turismo-en-la-semana-santa-informecamara-comercio/4>

- El Quindiano. (2021, 31 de marzo). *Capacidad de carga turística MUNICIPIO DE SALENTO* (versión 0.1). 19 de febrero de 2025. <https://elquindiano.com/admin/js/plugins/ckeditor/kcfinder/upload/files/Capacidad%20Carga%20Turi%CC%81stica%20Salento.pdf5>

- Quindio.gov.co. (s. f.). *Anexo diagnóstico de la situación turística del departamento del Quindío*. 19 de febrero de 2025.

[https://www.quindio.gov.co/home/docs/items/item\\_100/Plan\\_de\\_Turismo/Diagnostico\\_PET\\_1.pdf6](https://www.quindio.gov.co/home/docs/items/item_100/Plan_de_Turismo/Diagnostico_PET_1.pdf6)

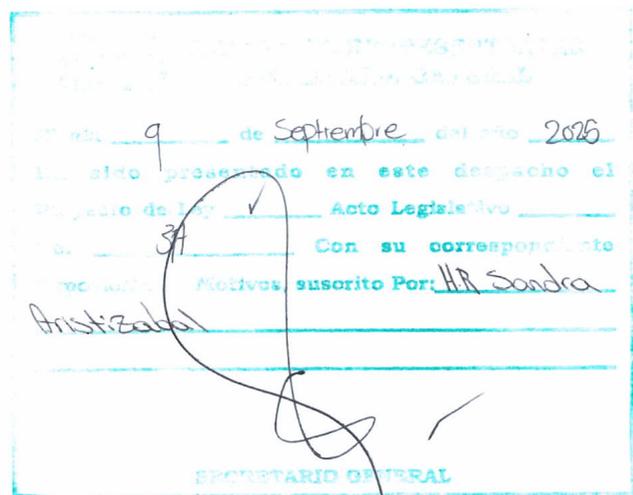
- Caracol Radio. (2024, 22 de enero). *¿Cómo le fue al Quindío en la temporada turística de diciembre de 2023 y enero de 2024?*. 19 de febrero de 2025.

<https://caracol.com.co/2024/01/22/como-le-fue-al-quindio-en-la-temporada-turistica-de-diciembre-de-2023-y-enero-de-2024/7>

- Colombia Travel®. (2024). *Artesanías de Salento y la palma de cera*. 19 de febrero de 2025. <https://colombia.travel/es/blog/salento-artesantias-y-palmas-de-cera-llenas-de-encanto>

- Valle del Cocora. (2024). *Experiencia Parque Palma Cera Ritual y Siembra*. 19 de febrero 2025. <https://www.valledelcocora.com.co/w/producto/experiencia-parque-de-la-palma-de-cera-ritual-y-siembra-de-la-palma-de-cera/>

Crónica del Quindío. (s. f.). *Salento en sus 170 años recuerda su historia*. 19 de febrero de 2025-<https://www.cronicadelquindio.com/noticias/generaciones/salento-en-sus-170-aos-recuerda-su-historia>



## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se declara el 18 de agosto como el día nacional de la memoria del insilio y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., miércoles 20 de agosto de 2025

Honorable Representante

**JULIÁN LÓPEZ**

Presidente Cámara de Representantes

L.C.

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario Cámara de Representantes

L.C.

**Referencia: Radicación de Proyecto de Ley número 261 de 2025 Cámara, por medio de la cual**

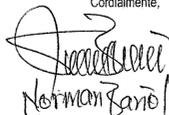
*se declara el 18 de agosto como el día nacional de la memoria del insilio y se dictan otras disposiciones.*

Respetados,

Comendidamente nos permitimos radicar ante ustedes el Proyecto de Ley número 261 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se declara el 18 de agosto como el día nacional de la memoria del insilio y se dictan otras disposiciones.*

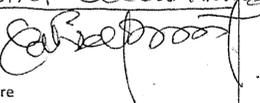
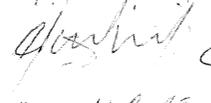
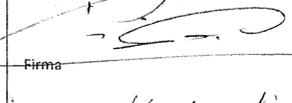
En este sentido, nos permitimos radicar el presente, con el fin de iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución Política de Colombia, respecto a su trámite legislativo.

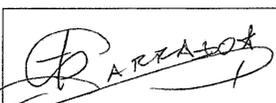
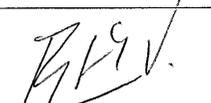
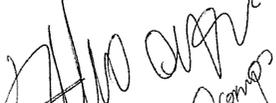
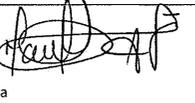
Cordialmente,

Cordialmente,  
  
 Norman Barrio  
 Representante a la Cámara  
 Circunscripción Internacional

John Jairo González  
 Citrep #3  
  
 CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCAN  
 Representante a la Cámara  
 Circunscripción Internacional

  
 DORA MARÍA TORO

 JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara por el Cauca PACTO HISTÓRICO	 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 DAVID RICARDO CÁCERES MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	Gabriel Becerra Yanez Firma  Nombre
Firma  Nombre Arelindo Luciani	Firma  Nombre Gildardo Silva

 * Gabriel E. Barrado Rep. Cámara - Meta	 Pedro Suárez Vaca
 Alejandro Ocampo	Firma  Nombre Eimes Pate
Firma  Nombre Martha Alfonso	Firma  Nombre Orlando Castro Citrep 9

PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE 2025  
 CÁMARA

por medio de la cual se declara el 18 de agosto como el día nacional de la memoria del insilio y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer el 18 de agosto de cada año como el Día Nacional de la Memoria del Insilio, con el fin de reconocer y visibilizar a las víctimas del conflicto armado interno colombiano que sufrieron violencia estructural, afectiva y silenciamiento al permanecer en el país mientras sus seres queridos fueron forzados al exilio. La ley busca promover actos conmemorativos, iniciativas pedagógicas y culturales que fortalezcan la memoria histórica sobre el insilio como hecho

victimizante, mediante la articulación del Estado, las víctimas, la academia y la sociedad civil.

**Artículo 2º. Declaratoria del Día Nacional de la Memoria del Insilio.** Declárase el 18 de agosto de cada año como el Día Nacional de la Memoria del Insilio, en homenaje a las víctimas del conflicto armado interno colombiano que, sin haber abandonado el país, vivieron formas de violencia estructural, afectiva y de silenciamiento como consecuencia de la guerra y el exilio forzado de sus seres queridos.

**Artículo 3º. Actos conmemorativos.** El 18 de agosto de cada año se promoverán actos simbólicos, conmemoraciones públicas, cátedras de memoria, estrategias pedagógicas y producciones culturales que visibilicen el insilio como hecho victimizante en el conflicto armado en Colombia, y fortalezcan la memoria colectiva.

**Artículo 4º. Iniciativas pedagógicas y culturales sobre el exilio.** El Gobierno nacional, a través del Centro Nacional de Memoria Histórica –en articulación con su estrategia MHERI–, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, y demás entidades competentes, podrán diseñar e implementar, en coordinación con víctimas, organizaciones sociales y universidades públicas, iniciativas pedagógicas y culturales sobre el insilio.

**Artículo 5º. Autorización.** Autorícese al Gobierno Nacional para incluir en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para el cumplimiento de esta ley, según disponibilidad presupuestal y planificación.

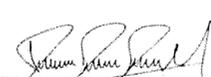
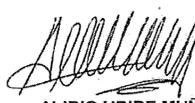
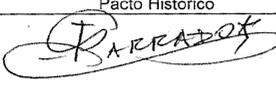
**Artículo 6º. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción, y deroga todas las anteriores que le sean contrarias.

Atentamente,

  
 Norman Barrio  
 Representante a la Cámara  
 Circunscripción Internacional

  
 CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCAN  
 Representante a la Cámara  
 Circunscripción Internacional

  
 DORA MARÍA TORO

 JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara por el Cauca PACTO HISTÓRICO	 DAVID RICARDO CÁCERES MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico
 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	Firma  Nombre Arelindo Luciani
Firma  Nombre Rep. Cámara Meta	Firma  Nombre Martha Alfonso

John Jairo González  
 Citrep #3

PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE 2025  
CÁMARA

*por medio de la cual se declara el 18 de agosto como el día nacional de la memoria del insilio y se dictan otras disposiciones.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**CAPÍTULO 1**

**Reconocimiento del fenómeno del insilio**

El presente Proyecto de ley tiene como objetivo principal declarar el 18 de agosto como el Día nacional de la memoria del Insilio. Esta iniciativa busca establecer un acto simbólico y pedagógico de profundo reconocimiento histórico, político y social a las víctimas del conflicto armado interno colombiano. Se dirige específicamente a aquellas personas que, sin haber abandonado el país, experimentaron afectaciones severas y a menudo invisibles, derivadas de la guerra y del exilio forzado de sus seres queridos.

Las afectaciones centrales que este proyecto busca visibilizar y reconocer incluyen el silenciamiento, el aislamiento social, la ruptura familiar, el confinamiento emocional y el desarraigo. Estas manifestaciones representan formas de sufrimiento únicas y frecuentemente pasadas por alto, que han impactado profundamente el tejido social y emocional de las familias. La propuesta de ley, al nombrar explícitamente estos daños no físicos, amplía la comprensión tradicional de la victimización. Esto significa que el trauma del conflicto se reconoce más allá del daño físico directo o el desplazamiento, abarcando las profundas consecuencias psicológicas y sociales. Este paso es fundamental para una comprensión más matizada y completa de los efectos generalizados de la guerra, alineándose con los principios modernos de justicia transicional que abogan por una reparación holística. Al formalizar una categoría de víctimas cuyo sufrimiento, aunque profundo, ha sido históricamente marginado o invisibilizado, se da un paso crucial hacia la justicia integral.

**CAPÍTULO 2**

**Articulado y composición de la ley**

La normatividad propuesta se compone de los siguientes artículos, los cuales procuran un enfoque deliberado y progresivo para abordar la compleja realidad del insilio en Colombia.

- **Artículo 1º.** Establece el objeto de la ley.
- **Artículos 2º.** Propone la declaración del 18 de agosto de cada año como el “Día nacional de la memoria del insilio”.
- **Artículo 3º.** Establece la promoción de actos simbólicos, conmemoraciones públicas, cátedras de memoria, estrategias pedagógicas y producciones culturales en esta fecha. El propósito es visibilizar el insilio como un hecho victimizante específico y, con ello, fortalecer la memoria colectiva en torno a este fenómeno.

- **Artículo 4º.** Autoriza al Gobierno Nacional, a través del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y su estrategia MHERI, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y otras entidades competentes, a diseñar e implementar iniciativas pedagógicas y culturales sobre el insilio. Establece que esta labor se realizará en colaboración con víctimas, organizaciones sociales y universidades públicas, garantizando un enfoque participativo e inclusivo.

- **Artículo 5º.** Autoriza al Gobierno nacional a incluir las asignaciones presupuestales necesarias en el Presupuesto General de la Nación para el cumplimiento de esta ley. Dicha asignación estará sujeta a la disponibilidad presupuestal y a la planificación estratégica, lo que asegura la viabilidad financiera de las acciones propuestas a largo plazo.

- **Artículo 6º.** Determina la vigencia y derogatorias.

El articulado estipula entonces el reconocimiento simbólico (Artículo 1º), hacia la educación pública y la sensibilización (Artículo 2º), luego a la acción institucional y el desarrollo de políticas (Artículo 3º), y finalmente, a la obtención de los recursos financieros necesarios para una implementación sostenida (Artículo 4º). Esta estructura no es fortuita; representa un plan metódico para pasar de un concepto abstracto a medidas concretas y ejecutables.

Para una forma de victimización previamente “invisible” como el insilio, los esfuerzos de sensibilización pública y educación son precursores indispensables para una implementación efectiva de políticas y la asignación de recursos. Este enfoque garantiza que la intención legislativa sea comprendida, apoyada por la sociedad y sostenible en el tiempo, lo que conducirá a un impacto significativo y duradero.

**CAPÍTULO 3**

**Fundamentos para el reconocimiento integral del insilio**

A continuación, se profundiza en los fundamentos legales, éticos e históricos que justifican la promulgación de esta Ley para el reconocimiento integral del insilio:

**3.1. Marco jurídico nacional e internacional del reconocimiento de víctimas: Consolidando el deber estatal**

**3.1.1. La Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) y el derecho a la reparación integral**

La Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, es la piedra angular del marco de justicia transicional en Colombia. Esta ley estableció el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)<sup>1</sup>, reafirmando los derechos fundamentales de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición<sup>2</sup>.

Un aspecto crucial de la Ley 1448 es su definición amplia de “víctima”, que abarca a individuos y grupos que han sufrido daños debido a violaciones del Derecho Internacional Humanitario (DIH) o normas internacionales de derechos humanos en el contexto del conflicto armado interno, incluyendo a aquellos que se encuentran en el extranjero, independientemente de su estatus migratorio<sup>2</sup>. Más allá de la víctima directa, la ley extiende explícitamente la condición de víctima al cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo, y familiares hasta el primer grado de consanguinidad o crianza, o primer grado civil de la víctima directa, especialmente si esta fue asesinada, desaparecida, secuestrada o sufrió daños por crímenes de lesa humanidad y graves violaciones del DIH o del derecho internacional de los derechos humanos<sup>2</sup>. La inclusión de la “familia de crianza” a través de la Ley 2421 de 2024<sup>2</sup> amplía aún más este alcance, proporcionando una base legal clara dentro de la legislación nacional existente para reconocer a los familiares que permanecieron en Colombia como víctimas de insilio.

El Proyecto de Ley, al buscar el reconocimiento del insilio, no está creando una nueva categoría de víctimas de la nada, sino que está clarificando y formalizando un reconocimiento ya implícito dentro del marco de víctimas establecido por la Ley 1448. Esto refuerza la legitimidad jurídica de la legislación propuesta, demostrando su alineación con la ley nacional establecida y su papel en la operacionalización de los deberes existentes del Estado hacia las víctimas. Además, la Ley 1448 exige un “enfoque diferencial” en todos los aspectos de la atención, asistencia y reparación integral, integrando una perspectiva de género<sup>1</sup>. Este principio es vital para abordar los impactos específicos y variados del insilio en diversas poblaciones, asegurando que el reconocimiento sea inclusivo y equitativo.

### **3.1.2. El Sistema Integral de verdad, justicia, reparación y no repetición como pilar de la paz**

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, establecido por el Acto Legislativo 01 de 2017, constituye la piedra angular de los esfuerzos de Colombia para cumplir el Acuerdo Final de Paz y construir una paz estable y duradera<sup>3</sup>. Este sistema opera a través de un conjunto complementario de mecanismos judiciales y extrajudiciales, que incluyen la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)<sup>3</sup>.

El propósito primordial del SIVJRNR es “satisfacer en mayor grado los derechos de las víctimas, contribuyendo a la convivencia, la reconciliación y la no repetición del conflicto”<sup>3</sup>. Dentro de este sistema, el papel específico de la CEV es “esclarecer y promover el reconocimiento de prácticas y actos constitutivos de graves violaciones de los derechos humanos y graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario (DIH)”<sup>3</sup>. La inclusión del reconocimiento del insilio

a través de este proyecto de ley no es un acto aislado, sino una parte integral de la arquitectura más amplia de justicia transicional de Colombia. Al abordar una “herida invisible”, el proyecto de ley contribuye al objetivo holístico del SIVJRNR de lograr una verdad, justicia y reparación integrales, fortaleciendo así los cimientos para una paz estable y duradera. Demuestra un compromiso con una comprensión matizada y evolutiva de los daños relacionados con el conflicto y el espectro completo de las víctimas.

### **3.1.3. Estándares Internacionales de derechos humanos y la protección de la unidad familiar en contextos de conflicto**

El marco global de derechos humanos subraya cada vez más el reconocimiento integral de las necesidades y derechos de las víctimas, incluyendo a aquellos afectados indirectamente por el conflicto y sus familias<sup>5</sup>. Diversos instrumentos internacionales fundamentales afirman la inviolabilidad de la vida familiar. La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) establece que “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia” (Artículo 12) y que “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado” (Artículo 16(3)).<sup>8</sup>

Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) impone a los Estados la obligación de proteger a los niños contra la discriminación basada en el estatus o las actividades de sus padres, de respetar el derecho del niño a la identidad, incluyendo las relaciones familiares, y de asegurar que los niños cuyos padres residen en diferentes Estados tengan derecho a mantener contacto regular. También aborda específicamente situaciones en las que la separación familiar resulta de acciones estatales como el exilio.<sup>10</sup> Otros tratados internacionales, como los Reglamentos de La Haya, el Cuarto Convenio de Ginebra, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), enfatizan consistentemente el “Respeto a la Vida Familiar” y la protección de los derechos familiares<sup>9</sup>.

Esta Ley aborda la “ruptura familiar” y el “aislamiento” como impactos clave del insilio. El derecho internacional, tal como se refleja en los instrumentos citados, protege de manera consistente la vida familiar y el derecho a mantener el contacto familiar. El exilio forzado, por su propia naturaleza, interrumpe estos derechos fundamentales para quienes quedan atrás. El reconocimiento del insilio a través de esta ley alinea los esfuerzos legislativos nacionales de Colombia con los estándares internacionales de derechos humanos en evolución, que enfatizan la protección de la unidad familiar y el reconocimiento integral de las víctimas, incluyendo a aquellas afectadas indirectamente por el conflicto. Esto demuestra el compromiso de Colombia con sus obligaciones internacionales y con la adopción de las mejores prácticas en justicia transicional, reforzando así el imperativo moral y legal de la ley propuesta.

### 3.2. Hallazgos y Recomendaciones de la Comisión de la Verdad (CEV) sobre el exilio y el insilio: La voz de la verdad esclarecida

#### 3.2.1. El Capítulo ‘La Colombia fuera de Colombia’ y la visibilización del exilio como victimización

El Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), particularmente el capítulo titulado ‘La Colombia fuera de Colombia’, documentó meticulosamente los profundos impactos tanto del exilio como del insilio<sup>11</sup>. La CEV recopiló más de 2.080 testimonios en 24 países, estableciendo el exilio como una forma generalizada de victimización que afectó a más de un millón de personas.<sup>11</sup> Esta magnitud llevó a la CEV a identificar el exilio como “la segunda victimización del país, después del desplazamiento forzado”, subrayando la urgencia crítica de su reconocimiento, reparación y garantías de no repetición<sup>12</sup>.

#### 3.2.2. Las recomendaciones explícitas de la CEV para el reconocimiento y reparación del exilio y el insilio

El Informe Final de la CEV, concebido como una “herramienta ética, pedagógica y política”<sup>14</sup>, incluyó más de 60 recomendaciones para la no repetición. Entre estas, la CEV recomendó explícitamente:

- Reconocer y reparar a las víctimas del exilio y el insilio como parte integral de la población víctima del conflicto armado<sup>14</sup>.
- Incorporar un enfoque diferencial e interseccional para abordar los impactos específicos y desproporcionados del conflicto en grupos vulnerables, como mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas mayores y comunidades étnicas<sup>14</sup>. Esto es crucial para las víctimas del insilio, cuyas experiencias varían considerablemente.

- Garantizar procesos de memoria histórica participativos que incluyan activamente a las segundas generaciones de exiliados y a quienes vivieron la ausencia forzada dentro del país (víctimas del insilio)<sup>14</sup>.

Las recomendaciones de la CEV también se extendieron al fortalecimiento de programas integrales de atención en salud y psicosocial, específicamente para abordar los impactos particulares de actos victimizantes como el exilio y la orfandad<sup>14</sup>. Además, hizo un llamado a establecer medidas específicas de asistencia y reparación integral para las víctimas del exilio y el refugio transfronterizo, lo que implícitamente incluye el reconocimiento de los efectos en sus familiares que quedaron atrás<sup>14</sup>.

La CEV instó explícitamente a la adopción de un “enfoque diferencial e interseccional”. La definición del insilio en el proyecto de ley y sus acciones pedagógicas y políticas propuestas (Artículos 2° y 3°) deben, por extensión, adoptar este enfoque. Los impactos de la separación familiar<sup>15</sup> pueden variar significativamente según el género, la edad, la etnia y otros factores interseccionales. Esto subraya una comprensión sofisticada de la victimización, que va más allá de una visión monolítica para reconocer los impactos diversos y específicos del conflicto en diferentes grupos. Al integrar este enfoque, el proyecto de ley asegura que el reconocimiento del insilio no sea un acto superficial, sino que conduzca a políticas que aborden genuinamente las diversas experiencias y necesidades de las víctimas, garantizando así medidas reparadoras verdaderamente equitativas y efectivas y contribuyendo a la no repetición.

La siguiente tabla ilustra la correlación directa entre las recomendaciones autorizadas de la CEV y las disposiciones específicas de esta Ley, sirviendo como una clara justificación de la intención legislativa:

**Tabla 1: Articulación de las recomendaciones de la CEV con el Proyecto de Ley**

Recomendación de la CEV	Fuente (CEV)	Articulación con el Proyecto de Ley
Reconocer y reparar a víctimas del exilio y el insilio como parte integral de las víctimas del conflicto armado.	Informe Final CEV, Capítulo ‘La Colombia fuera de Colombia’ / Recomendaciones IF <sup>14</sup>	Objeto del Proyecto de Ley: Reconocimiento histórico, político y social a las víctimas del insilio. Artículo 1°: Declaración del Día Nacional de la Memoria del Insilio.
Incorporar un enfoque diferencial e interseccional.	Informe Final CEV, Recomendaciones IF <sup>14</sup>	Objeto del Proyecto de Ley: Reconocimiento con enfoque diferencial. Artículo 3°: Diseño e implementación de iniciativas pedagógicas y culturales sobre el insilio con enfoque diferencial.
Garantizar procesos de memoria histórica participativos que incluyan a quienes vivieron la ausencia forzada en el país.	Informe Final CEV, Recomendaciones IF <sup>14</sup>	Artículo 2°: Promoción de actos conmemorativos y pedagógicos que visibilicen el insilio. Artículo 3°: Diseño e implementación de iniciativas en coordinación con víctimas y organizaciones sociales.
Establecer medidas específicas de asistencia y reparación integral para víctimas del exilio y el refugio transfronterizo.	Informe Final CEV, Recomendaciones IF <sup>14</sup>	Objeto del Proyecto de Ley: Reconocimiento a víctimas del insilio. Artículo 2°: Promoción de actos que visibilicen el insilio como hecho victimizante.

Esta tabla es fundamental para un informe legislativo, ya que conecta de manera visual y explícita la ley propuesta con el trabajo fundacional de la Comisión de la Verdad. Proporciona un argumento sólido para concluir que esta Ley no es una propuesta arbitraria, sino una respuesta directa y basada en evidencia a los hallazgos y recomendaciones del organismo encargado de esclarecer la verdad del conflicto, fortaleciendo así su peso político y ético.

### 3.2.3. El insilio como “herida invisible”: Profundización en sus afectaciones psicosociales y comunitarias

La Primera Asamblea MHERI del CNMH consolidó testimonios que subrayan “El insilio como herida invisible que requiere reconocimiento institucional”. Esto destaca la naturaleza a menudo no percibida de esta forma particular de sufrimiento. La definición de insilio en el proyecto de ley enumera explícitamente sus impactos fundamentales: “silenciamiento, aislamiento social, estigmatización, ruptura de vínculos afectivos, confinamiento emocional y desarraigo”. Estas son predominantemente afectaciones psicosociales y sociales, distintas de las lesiones físicas o el desplazamiento directo.

Investigaciones exhaustivas sobre la separación familiar en contextos de conflicto corroboran estos impactos. Los estudios indican que la separación familiar es una fuente principal de angustia tanto para quienes están en el exilio como para quienes quedan atrás, manifestándose como un miedo

profundo por la seguridad de la familia, sentimientos de impotencia, disrupción cultural, aislamiento intenso e inseguridad generalizada<sup>15</sup>. Las respuestas psicológicas y fisiológicas a dicho trauma, incluida la separación familiar prolongada, pueden conducir a un deterioro a largo plazo en el funcionamiento diario<sup>16</sup>.

Los impactos del insilio, como el silenciamiento, el aislamiento y el confinamiento emocional, son inherentemente menos visibles que las lesiones físicas o el desplazamiento forzado. La caracterización del insilio como una “herida invisible” señala directamente este desafío. Esto significa que el sufrimiento es a menudo interno, no físico y carece de un “evento” claro que pueda documentarse fácilmente en los registros de víctimas tradicionales. Esto subraya la importancia del componente pedagógico del proyecto de ley (Artículo 2°), ya que la educación pública es crucial para visibilizar este sufrimiento y fomentar la empatía y el apoyo social hacia las víctimas. También implica la necesidad de mecanismos especializados de apoyo psicosocial, como se destaca en las recomendaciones de la CEV<sup>14</sup>, porque las medidas reparadoras tradicionales por sí solas pueden no abordar estos daños profundos y no materiales.

La siguiente tabla proporciona una visión estructurada y detallada de los daños complejos y a menudo intangibles experimentados por las víctimas del insilio, clasificándolos por dimensión e ilustrándolos con manifestaciones específicas. Esto sirve para profundizar la comprensión de la “herida invisible”:

**Tabla 2: Afectaciones del insilio: Dimensiones y manifestaciones**

Dimensión de la Afectación	Manifestaciones Específicas del Insilio	Fuente/Referencia
Psicosocial/Emocional	Confinamiento emocional, Miedo constante por la seguridad de los familiares en el exilio, Sensación de impotencia, Impacto en la salud mental (ansiedad, depresión), Desarraigo (sentido de pérdida de pertenencia).	Definición del Proyecto de Ley; CNMH MHERI; <sup>15</sup>
Social/Comunitaria	Aislamiento social (debido a estigma o temor), Estigmatización, Deterioro de la vida cotidiana y comunitaria.	Definición del Proyecto de Ley; CNMH MHERI; <sup>17</sup>
Relacional	Ruptura de vínculos afectivos (distancia, pérdida de contacto), Dificultad para acceder a información sobre familiares.	Definición del Proyecto de Ley; CNMH MHERI; <sup>15</sup>
Existencial	Silenciamiento (incapacidad de hablar de la ausencia o sus circunstancias).	Definición del Proyecto de Ley; CNMH MHERI

Articular claramente los daños específicos del insilio es esencial para justificar la necesidad de políticas y reparaciones dirigidas. Esto traslada la discusión de conceptos abstractos al sufrimiento humano concreto, haciendo que el caso del proyecto de ley sea más convincente y demostrando una comprensión exhaustiva de los matices del problema.

### 3.3. El Rol del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y la Estrategia MHERI: Un Aliado Institucional Clave

#### 3.3.1. Mandato del CNMH en la construcción de memoria histórica

El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), establecido por la Ley 1448 de 2011, posee un mandato legal crucial para reconocer,

dinamizar, difundir y preservar la pluralidad de los procesos de construcción de memoria histórica relacionados con el conflicto armado<sup>19</sup>. Su misión contribuye directamente al esclarecimiento de la verdad, la reparación integral, la transformación cultural y el objetivo más amplio de la paz en Colombia<sup>19</sup>. El Plan Estratégico del CNMH para 2023-2026 establece explícitamente el objetivo de “ampliar la escucha, inclusión y preservación de las memorias de las víctimas, tanto individuales como colectivas, ubicadas dentro del país y en el exilio”<sup>19</sup>. Esto demuestra un compromiso institucional claro con esta dimensión de la victimización.

La participación directa del CNMH en la elaboración de este proyecto de ley, junto con su mandato y objetivos estratégicos explícitos

en relación con el exilio y el insilio, brindan confianza en la capacidad institucional existente para implementar los objetivos del proyecto de ley. Esto asegura que las acciones conmemorativas y pedagógicas propuestas (Artículos 2° y 3°) serán llevadas a cabo de manera efectiva por una entidad experimentada y con un mandato claro, garantizando la continuidad, la experiencia y un enfoque centrado en las víctimas.

### **3.3.2. La Estrategia MHERI y su contribución al reconocimiento del insilio**

El CNMH lanzó la Estrategia MHERI (Memoria Histórica del Exilio, Retorno e Insilio) en 2023, como parte de sus esfuerzos continuos para documentar y reconocer las experiencias de las poblaciones afectadas por el conflicto. El objetivo central de MHERI es reconocer y documentar estas experiencias como parte integral de la memoria colectiva de la nación<sup>11</sup>.

La Primera Asamblea MHERI, celebrada el 29 de junio de 2024, se centró específicamente en el “Insilio como hecho victimizante”. Esta asamblea reunió a víctimas, organizaciones sociales y expertos, consolidando testimonios y recomendaciones que resaltaron la necesidad urgente de un reconocimiento institucional del insilio, acciones pedagógicas específicas para explicar su naturaleza y su plena integración en las políticas públicas de reparación y memoria. El informe de gestión del CNMH de 2023 confirma además el compromiso activo a través del “Plan de Identificación, localización y Registro Especial de Archivos de los Derechos Humanos y Memoria Histórica del Exilio, Retorno e Insilio(MHERI)”<sup>20</sup>.

El compromiso proactivo de MHERI con el insilio, incluyendo su enfoque en la recopilación de testimonios y la defensa del reconocimiento institucional, demuestra que el proyecto de ley es una respuesta directa a un llamado a la acción impulsado por la base y por expertos. Esto refuerza la naturaleza participativa y centrada en las víctimas de la propuesta legislativa, asegurando que esté arraigada en las experiencias vividas y las demandas de los afectados, en lugar de ser una imposición de arriba hacia abajo.

## **3.4. Precedente Jurisprudencial: El caso del doctor Carlos Bonilla Cifuentes y la consolidación del Insilio como Hecho Victimizante en Colombia**

### **3.4.1. Descripción del caso y el exilio forzado**

El caso del doctor Carlos Bonilla Cifuentes sirve como un ejemplo conmovedor y emblemático del exilio forzado y sus profundas consecuencias indirectas. El 18 de agosto de 1999, el doctor Bonilla, fiscal en Medellín que investigaba casos sensibles relacionados con asesinatos selectivos y paramilitarismo, se vio obligado a huir a Suiza con su familia debido a amenazas de muerte creíbles. Este exilio fue una consecuencia directa de la falta de protección adecuada por parte del Estado, a pesar de conocer su situación de alto riesgo<sup>21</sup>.

La fecha de su partida forzada, el 18 de agosto, es precisamente la fecha propuesta para el Día Nacional de la Memoria del Insilio, lo que hace que la conmemoración esté profundamente arraigada en una experiencia concreta y reconocida de victimización. El caso Bonilla es un ejemplo concreto y conmovedor que humaniza el concepto abstracto de insilio. Ilustra las consecuencias graves y que alteran la vida del exilio forzado no solo para el individuo que se va, sino para toda la unidad familiar, haciendo que la necesidad de reconocimiento sea tangible y fácil de entender. Este elemento narrativo es poderoso en un informe legislativo, ya que proporciona una dimensión humana convincente a los argumentos legales.

### **3.4.2. El fallo del Consejo de Estado y su impacto en la jurisprudencia colombiana**

El 27 de marzo de 2021, el Consejo de Estado de Colombia emitió un fallo histórico en el caso del doctor Carlos Bonilla Cifuentes. Esta decisión trascendental reconoció los daños sufridos por el doctor Bonilla y su familia como consecuencia directa de su exilio forzado<sup>21</sup>.

Crucialmente, por primera vez en la jurisprudencia colombiana, el tribunal reconoció oficialmente el “insilio” como un hecho victimizante distinto derivado del exilio. El fallo estableció explícitamente que los padres de Bonilla, quienes permanecieron en Colombia, “también experimentaron lo que la Comisión de la Verdad denomina ‘insilio’. Este ‘insilio’ se describe como ‘permanecer atrapados en Colombia viviendo una vida incompleta debido a la huida forzada de sus seres queridos’<sup>21</sup>. El tribunal detalló el profundo sufrimiento de los padres, incluyendo la muerte del padre de Bonilla sin poder despedirse, y la posterior ansiedad de la madre y su incapacidad para reunirse con su hijo debido a la falta de recursos y seguridad<sup>21</sup>. Los padres de la esposa de Bonilla también fueron reconocidos como afectados.

El fallo del Consejo de Estado representa un momento transformador. Valida legalmente los hallazgos de la CEV sobre el insilio, traduciendo un concepto de comisión de la verdad en jurisprudencia vinculante. El uso explícito del término “insilio” por parte del tribunal y su determinación de la responsabilidad del Estado por el daño sufrido por quienes quedaron atrás<sup>21</sup> crea un precedente legal poderoso e innegable. Esto destaca la relación sinérgica entre los mecanismos de esclarecimiento de la verdad (CEV), las instituciones de memoria (CNMH) y el poder judicial en el avance de la justicia transicional. El brazo judicial proporciona la fuerza legal y el precedente que pueden consolidar los hallazgos y recomendaciones de las comisiones de la verdad en marcos legales accionables, fortaleciendo así el proceso de paz en general. La declaración legislativa de un día conmemorativo no es, por lo tanto, meramente simbólica, sino una consecuencia directa de obligaciones legales establecidas y una respuesta a un daño judicialmente reconocido.

La siguiente tabla presenta una visión cronológica clara de los hitos legislativos, institucionales y judiciales más significativos que han llevado colectivamente al reconocimiento formal del

insilio en Colombia. Demuestra que el proyecto de ley propuesto es la culminación de un esfuerzo multifacético y sostenido.

**Tabla 3: Hitos clave en el reconocimiento del insilio en Colombia**

Hito	Fecha/Periodo	Institución/Actor principal	Descripción y relevancia para el insilio
Promulgación de la Ley de Víctimas	2011	Congreso de la República	Establece el marco legal de atención a víctimas, incluyendo la definición amplia de víctima que sienta bases para el reconocimiento de familiares de exiliados.
Firma del Acuerdo Final de Paz	2016	Gobierno Nacional/FARC-EP	Crea el SIVJRNR, incluyendo la CEV, que posteriormente documentaría el exilio y el insilio.
Fallo del Consejo de Estado en el Caso Bonilla	Marzo 2021	Consejo de Estado	Reconoce judicialmente el insilio como hecho victimizante derivado del exilio forzado, sentando un precedente legal.
Publicación del Informe Final de la CEV	2022	Comisión de la Verdad	Documenta el exilio y el insilio como victimizaciones masivas y emite recomendaciones explícitas para su reconocimiento y reparación.
Lanzamiento de la Estrategia MHERI del CNMH	2024	CNMH	Impulsa la documentación, visibilización y reconocimiento del insilio como parte de la memoria colectiva.
Radicación del Proyecto de Ley del Día del Insilio	2025	Cámara de Representantes	Propone la conmemoración anual del insilio y el desarrollo de políticas públicas para su atención integral.

Esta cronología de eventos clave ayuda a contextualizar esta ley de la República, mostrándolo como parte de un proceso continuo y evolutivo de justicia transicional en Colombia. Subraya los esfuerzos colaborativos de diferentes ramas del Estado y la sociedad civil para abordar los legados del conflicto, proporcionando un argumento convincente para su necesidad y oportunidad.

### 3.5. Definición Consolidada del Insilio en el Contexto Colombiano: Claridad y Alcance

El Proyecto de Ley adopta una definición precisa de insilio para el contexto del conflicto armado colombiano: “La condición de victimización vivida por personas que permanecieron en el país mientras familiares cercanos fueron forzados al exilio, y que, como consecuencia, experimentaron silenciamiento, aislamiento social, estigmatización, ruptura de vínculos afectivos, confinamiento emocional y afectaciones a su vida cotidiana y comunitaria”. Esta definición se contextualiza con la descripción de la CEV, que aclara la doble naturaleza de este “confinamiento”: “El insilio se refiere a los familiares afectados por el exilio de sus familiares, pero que se quedaron aquí. Los dos tiempos de este tipo de confinamiento: los que tuvieron que irse expulsados por el peligro de muerte, y los que se quedaron y tuvieron que vivir con esa ausencia”<sup>22</sup>.

La elaboración de esta definición se basa en la investigación detallada para explicar la profundidad y la naturaleza multifacética de los impactos enumerados. Por ejemplo, el “silenciamiento” puede manifestarse como una incapacidad para hablar sobre el ser querido ausente o las circunstancias de su partida debido al miedo o al estigma. El “aislamiento social” y la “ruptura de vínculos afectivos” son consecuencias directas de la separación forzada y el miedo o la incomprensión

resultantes de la comunidad<sup>17</sup>. El “confinamiento emocional” y el “desarraigo” se refieren a la profunda angustia psicológica y existencial, incluyendo sentimientos de impotencia y pérdida de pertenencia, incluso mientras se permanece físicamente en la patria<sup>15</sup>.

La definición precisa y completa del insilio en el proyecto de ley, informada por los hallazgos de la CEV y el precedente judicial, es crucial para la eficacia de la implementación de políticas. Delinea claramente quién constituye una víctima de insilio y los daños específicos, a menudo no físicos, que sufrieron. Esta claridad es esencial para permitir intervenciones específicas, diseñar programas de reparación apropiados y evitar la ambigüedad en futuros procesos legales y administrativos, asegurando que la intención de la ley sea clara para las agencias implementadoras y que los beneficiarios correctos sean alcanzados con medidas apropiadas y diferenciadas.

### 3.6. Enfoque progresivo del Proyecto de Ley: Conmemoración, pedagogía y política pública para la No Repetición

Esta ley propone un enfoque progresivo de tres pilares, demostrando una estrategia holística para abordar el insilio y contribuir a una paz estable y duradera:

**1. Conmemoración anual como acto simbólico y pedagógico:** La declaración del 18 de agosto como Día Nacional de la Memoria del Insilio sirve como un poderoso acto simbólico. Su objetivo es dar visibilidad pública y validación institucional a una experiencia de victimización previamente marginada y a menudo invisible, fomentando la memoria colectiva y la empatía.

**2. Estrategias pedagógicas amplias y participativas:** Más allá de la mera conmemoración, el proyecto de ley exige la promoción de conmemoraciones públicas, cátedras de memoria y producciones culturales (Artículo 2°). Estas iniciativas están diseñadas para educar a la Curul Internacional sociedad sobre el insilio, sus impactos específicos y su lugar dentro de la narrativa más amplia del conflicto armado. El papel central del CNMH a través de su estrategia MHERI (Artículo 3°)<sup>19</sup> asegura que estos esfuerzos educativos se basen en el conocimiento experto y en metodologías participativas, involucrando a víctimas y organizaciones sociales.

**3. Formulación e implementación de políticas públicas con enfoque diferencial, interseccional y territorial:** Este es el objetivo final del enfoque progresivo. Asegura que el reconocimiento simbólico y los esfuerzos pedagógicos se traduzcan en medidas concretas y accionables para la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición. Esto incluye el diseño de políticas con un fuerte enfoque en las necesidades específicas de diversos grupos, como lo recomienda la CEV<sup>14</sup>, asegurando que las intervenciones sean personalizadas y electivas en diferentes territorios y poblaciones.

El enfoque progresivo delineado en el proyecto de ley refleja la comprensión de cómo se produce la sanación social y el cambio de políticas sostenibles en contextos de posconflicto. Reconoce que el reconocimiento legal debe ir acompañado de profundos cambios culturales, logrados a través de una educación y una memorialización generalizadas, para prevenir futuros ciclos de violencia y garantizar una reparación integral. Este enfoque sirve como modelo para otros contextos de justicia transicional, demostrando que una política eficaz requiere un compromiso profundo con la memoria y la comprensión de la sociedad.

#### CAPÍTULO 4

##### Estudio de Impacto Fiscal

La presente ley está estructurada para asegurar la responsabilidad fiscal, declarando que no genera un impacto fiscal inmediato tras su promulgación. En lugar de ello, autoriza prudentemente al Gobierno Nacional a incluir las asignaciones presupuestales necesarias en el Presupuesto General de la Nación para el cumplimiento de esta ley. Estas asignaciones se realizan de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y la planificación estratégica. Este mecanismo garantiza que la implementación de las actividades conmemorativas, pedagógicas y de construcción de memoria relacionadas con el insilio sea sostenible y se integre en el marco financiero nacional sin generar una carga imprevista.

Esta declaración de impacto fiscal, al diferir los desembolsos inmediatos pero autorizar asignaciones futuras, demuestra un enfoque pragmático para la implementación legislativa. Busca asegurar el marco legal para el reconocimiento al tiempo que reconoce

las realidades presupuestarias. Esta estrategia es común en la redacción legislativa para garantizar que los proyectos de ley puedan aprobarse sin obstáculos financieros inmediatos, al tiempo que se sientan las bases para la financiación necesaria una vez que la ley esté en vigor, asegurando así la viabilidad y la sostenibilidad a largo plazo del proyecto de ley.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, "*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*", que determina que, todo proyecto de ley que ordene gasto público o contemple beneficios tributarios debe incluir, en su exposición de motivos y ponencias, una estimación explícita del costo fiscal derivado de su implementación, garantizando su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y señalando la fuente de financiación correspondiente. En cumplimiento de esta disposición, se presenta a continuación el análisis del impacto fiscal asociado al presente proyecto de ley.

Se precisa que los gastos derivados de la implementación de esta iniciativa no constituyen una imposición u obligación inmediata, sino una autorización para que el Gobierno nacional incorpore, en la medida de su disponibilidad presupuestal y a través de los mecanismos existentes como el Sistema Nacional de Cofinanciación, las apropiaciones requeridas en el Presupuesto General de la Nación.

Cabe resaltar que la Corte Constitucional ha reconocido, a través de reiterada jurisprudencia, la facultad del Congreso de la República para aprobar proyectos de ley que impliquen gasto público, siempre y cuando no se imponga su ejecución obligatoria, sino que se faculte al Gobierno para incluir las partidas presupuestales correspondientes. Así lo reiteró en la Sentencia C-411 de 2009, en la cual se precisó que el análisis de impacto fiscal no constituye un requisito indispensable para el trámite legislativo, ni representa una barrera para el ejercicio legislativo, ni otorga al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un poder de veto.

No obstante, se reconoce que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en virtud de su competencia técnica y económica, debe ilustrar al Congreso de la República sobre las consecuencias fiscales de la aprobación de la iniciativa, y efectuar el análisis correspondiente en los términos establecidos por la Ley 819 de 2003, garantizando así un ejercicio legislativo responsable y conforme a los principios de sostenibilidad fiscal.

Por lo anterior, se concluye que el impacto fiscal de este proyecto de ley es moderado, progresivo y manejable dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo, considerando que su implementación podrá realizarse de manera gradual mediante la reasignación de recursos disponibles en las entidades competentes, sin requerir incrementos significativos en el gasto público inmediato.

## CAPÍTULO 5

**Estudio de conflictos de interés**

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificada por la Ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en 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 con el fin de ser 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 se puedan encontrar.

Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003, según los cuales se debe confirmar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la República, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

En este sentido, se precisa que este proyecto de ley, cuyo objeto es declarar la conmemoración del día nacional del insilio, no configura para sus autores ningún beneficio particular, directo y actual, conforme a lo señalado en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019. Se trata de una iniciativa de interés general, específicamente de la naturaleza de un proyecto de ley de honores, orientada a resaltar la ocurrencia de un fenómeno social que ha afectado a millones de víctimas del conflicto armado colombiano en el país y en el exterior, por tanto, no se presentan conflictos de interés para los autores de este proyecto de ley, ni se vislumbra similares para los Congresistas que intervendrán en el tránsito de sus debates.

## CAPÍTULO 6

**Referencias Bibliográficas**

Se declaran como fundamento y fuente de este proyecto de ley:

1. [minjusticia.gov.co](http://minjusticia.gov.co) Restitución de Tierras - Ministerio de Justicia y del Derecho
2. [funcionpublica.gov.co](http://funcionpublica.gov.co) - Ley 1448 de 2011 - Gestor Normativo - Función Pública
3. [medicinalegal.gov.co](http://medicinalegal.gov.co) - Aportes del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias ...
4. [youtube.com](https://www.youtube.com) - Así funciona el Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición
5. [unodc.org](http://unodc.org) - Counter-Terrorism Module 14 Key Issues: Recognition of the Victim - Unodc
6. [Crime Prevention & Criminal Justice Module 11 Key Issues: 8. Victims of crime and international law](#) - Unodc

7. [emm.iom.int](http://emm.iom.int) - Transitional justice | EMM2 - International Organization for Migration

8. [un.org](http://un.org) - Universal Declaration of Human Rights - Welcome to the United Nations

9. [ihl-databases.icrc.org](http://ihl-databases.icrc.org) - DIH consuetudinario - Práctica relacionada con Norma 105 Respect for Family Life - International Humanitarian Law Databases

10. [ohchr.org](http://ohchr.org) - Convention on the Rights of the Child | OHCHR

11. [ihl-databases.icrc.org](http://ihl-databases.icrc.org) - DIH consuetudinario - Práctica relacionada con Norma 105 Respect for Family Life - International Humanitarian Law Databases

12. [comisiondelaverdad.co](http://comisiondelaverdad.co) - Colombia fuera de Colombia | Informe Final Comisión de la Verdad

13. [cjlibertad.org](http://cjlibertad.org) - Informe Final CEV - Capítulo La Colombia fuera de Colombia Las verdades del exilio

14. [researchgate.net](https://www.researchgate.net) - (PDF) El informe del exilio colombiano para la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad: innovadora experiencia transnacional de construcción de memoria y lucha por la verdad en contexto de pandemia. The Colombian Exile Report for the Commission for the Clarification of Truth: An Innovative Transnational Experience of Memory Construction within the context of the Pandemic. - ResearchGate

15. [comisiondelaverdad.co](http://comisiondelaverdad.co) - Colombia fuera de Colombia | Informe Final Comisión de la Verdad

16. [cjlibertad.org](http://cjlibertad.org) - Informe Final CEV - Capítulo La Colombia fuera de Colombia Las verdades del exilio

17. [cjlibertad.org](http://cjlibertad.org) - Informe Final CEV - Capítulo La Colombia fuera de Colombia Las verdades del exilio

18. [comisiondelaverdad.co](http://comisiondelaverdad.co) - Recomendaciones IF | Informe Final Comisión de la Verdad

19. [pmc.ncbi.nlm.nih.gov](http://pmc.ncbi.nlm.nih.gov) - UNDERSTANDING THE MENTAL HEALTH CONSEQUENCES OF FAMILY SEPARATION FOR REFUGEES: IMPLICATIONS FOR POLICY AND PRACTICE - PMC

20. [pmc.ncbi.nlm.nih.gov](http://pmc.ncbi.nlm.nih.gov) - Family life under strain: the impact of forced migration on refugee parenting in reception centers - PMC - PubMed Central

21. [pmc.ncbi.nlm.nih.gov](http://pmc.ncbi.nlm.nih.gov) - Family life under strain: the impact of forced migration on refugee parenting in reception centers - PMC - PubMed Central

22. [aifs.gov.au](http://aifs.gov.au) - The effect of family violence on post-separation parenting arrangements

23. [merelfamilylaw.com](http://merelfamilylaw.com) - Highlighting the Truth About Post-separation Abuse - Merel Family Law

24. [pmc.ncbi.nlm.nih.gov](http://pmc.ncbi.nlm.nih.gov) - UNDERSTANDING THE MENTAL HEALTH CONSEQUENCES

OF FAMILY SEPARATION FOR REFUGEES:  
IMPLICATIONS FOR POLICY AND PRACTICE  
- PMC

25. [centrodememoriahistorica.gov.co](http://centrodememoriahistorica.gov.co) -  
La memoria como brújula del futuro PLAN  
ESTRATÉGICO 2023 ...

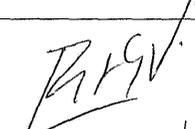
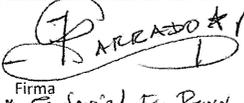
26. [comisiondelaverdad.co](http://comisiondelaverdad.co) - Colombia fuera de  
Colombia | Informe Final Comisión de la Verdad

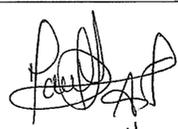
27. [verdadabierta.com](http://verdadabierta.com) - Condenan a la Fiscalía  
por exilio de fiscal que investigó caso de ...

Atentamente,

  
Norman Berto

  
CARMEN FELISA RAMIREZ BOSCAN  
Representante a la Cámara  
Circunscripción Internacional

 JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara por el Cauca PACTO HISTÓRICO	 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
Firma  Nombre Healdito Landry	Firma  Nombre Pedro Quiroz Vera
Firma  * Gabriel E. Parra Rep: Cámara - Meta	Firma  Nombre Alejandro Acuña

 TOPO.	 Martha Alfonso
John Jairo Gonzalez Ctrip # 3,	Firma  Nombre Ernes Petc.
Firma  Nombre Orlando Castilla CITRP 9	Firma Nombre

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de Agosto del año 2025  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley Auto Legislativo  
 No. 261 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por:  
la Carmen Felisa Ramirez

  
SECRETARIO GENERAL

**CONTENIDO**

Gaceta número 1695 - Lunes, 15 de septiembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO Págs.

Proyecto de acto legislativo número 317 de 2025  
Cámara, por el cual se modifica el artículo 328  
y 356 de la Constitución Política otorgándole la  
categoría de Distrito Turístico, Cultural e Histórico  
al municipio de Salento en el Departamento  
del Quindío ..... 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 261 de 2025 Cámara, por  
medio de la cual se declara el 18 de agosto como el  
día nacional de la memoria del insilio y se dictan otras  
disposiciones ..... 8