



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 962

Bogotá, D. C., lunes, 31 de julio de 2023

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 35 DE 2023 SENADO

*por medio de la cual se promueve y regula el uso de perros guía o de asistencia.*

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ DE 2023 SENADO

*"Por medio de la cual se promueve y regula el uso de perros guía o de asistencia"*

EL CONGRESO DE COLOMBIA,  
DECRETA:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto promover y regular el uso de perros guía o de asistencia y garantizar el ejercicio del derecho al acceso, deambulación y permanencia a lugares públicos o privados de uso público y a los medios de transporte, en todas sus modalidades, de las personas con discapacidad visual o con otras categorías de discapacidad acompañadas de estas ayudas vivas, en concordancia con la Ley 1346 de 2009 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013.

Para lo anterior, el perro guía o de asistencia permanecerá de manera constante junto a su usuario, sin barreras que puedan limitar la asistencia que preste. El ingreso y permanencia del perro guía o de asistencia no generará para su usuario ningún costo adicional.

**Artículo 2. Definiciones.** Para efectos de la presente Ley se adoptan las siguientes definiciones:

**1. Personas con discapacidad visual:** En esta categoría se incluye a aquellas personas que presentan deficiencias para percibir la luz, forma, tamaño o color de los objetos. Se incluye a las personas ciegas y a las personas con baja visión, es decir, quienes, a pesar de usar gafas o lentes de contacto, o haberse practicado cirugía, tienen dificultades para distinguir formas, colores, rostros, objetos en la calle, ver en la noche, ver de lejos o de cerca, independientemente que sea por uno o ambos ojos. Estas personas presentan diferentes grados de dificultad en la ejecución de actividades de cuidado personal, del hogar o del trabajo, entre otras. Para una mayor independencia y autonomía, estas personas pueden requerir productos de apoyo como bastones de orientación, lentes o lupas, textos en braille, macrotipo (texto ampliado), programas lectores de pantalla, programas magnificadores o información auditiva, entre otros. Para su participación requieren contextos accesibles en los que se cuente con señales informativas, orientadoras y

de prevención de situaciones de riesgo, con colores de contraste, pisos con diferentes texturas y mensajes, en braille o sonoros, entre otros.

**2. Personas con y/o en situación de discapacidad:** En concordancia con la Ley 1346 de 2009 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013, son aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

**3. Perro guía y de asistencia:** Aquel ejemplar canino que ha sido adiestrado en centros especializados nacionales o internacionales que pertenezcan o sean homologados por la entidad que el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), o quien haga sus veces, autorice. Estos ejemplares han sido esterilizados y se dedican al acompañamiento, guía y ayuda de una persona con discapacidad visual o con discapacidad. Tienen que superar un proceso de selección y finalizar satisfactoriamente su adiestramiento, habiendo adquirido las aptitudes precisas para mejorar la independencia y autonomía de su usuario, y obtener la identificación correspondiente que así lo acredite.

**4. Usuario:** Persona con discapacidad visual o con discapacidad que utilice un perro guía o de asistencia debidamente acreditado, en consonancia y bajo lo preceptuado en la presente Ley.

**5. Lugares públicos o privados de uso público:** Inmuebles, espacios y dependencias, exteriores e interiores, de propiedad pública o privada de uso institucional, comercial o de servicios donde se brinda atención al público o en los cuales exista concurrencia de público.

**6. Discriminación:** En concordancia con la Ley 1346 de 2009 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013, es cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar, menoscabar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación.

**7. Acceso y accesibilidad:** Condiciones y medidas pertinentes que deben cumplir las instalaciones y los servicios con el fin de asegurar el uso de las personas con discapacidad visual o con discapacidad usuarias de perros guía o de asistencia, en igualdad de condiciones con las demás personas, sin barreras físicas, comunicativas y actitudinales que impidan su ingreso, deambulación y permanencia de forma libre, autónoma e independiente y el acceso a una información amplia y suficientes para la toma de decisiones libres e informadas.

<p><b>8. Barreras:</b> Cualquier tipo de obstáculo que impida el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad visual o con discapacidad usuarias de perro guía o de asistencia al acceso, deambulación y permanencia a lugares públicos o privados de uso público y a los medios de transporte en todas sus modalidades. En concordancia con la Ley Estatutaria 1618 de 2013, estas pueden ser:</p> <p>a). <b>Actitudinales:</b> Aquellas conductas, palabras, frases, sentimientos, preconcepciones y/o estigmas que impiden u obstaculizan el acceso en condiciones de igualdad de las personas usuarias de perro guía o de asistencia a los espacios, objetos, servicios y en general a las posibilidades que ofrece la sociedad.</p> <p>b). <b>Comunicativas:</b> Aquellos obstáculos que impiden o dificultan el acceso a la información, a la consulta, al conocimiento y en general, el desarrollo en condiciones de igualdad del proceso comunicativo de las personas con discapacidad a través de cualquier medio o modo de comunicación, incluidas las dificultades en la interacción comunicativa de las personas.</p> <p>c). <b>Físicas:</b> Aquellos obstáculos materiales, tangibles o construidos que impiden o dificultan el acceso y el uso de espacios, objetos y servicios de carácter público y privado, en condiciones de igualdad por parte de las personas con discapacidad.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>REQUISITOS EXIGIDOS PARA EL USO DEL PERRO GUÍA O DE ASISTENCIA</b></p> <p><b>Artículo 3. Condiciones generales de uso de perros guía o de asistencia.</b> Los perros deberán contar con su correspondiente arnés o chaleco de identificación, según el caso, de acuerdo con las prácticas internacionales de identificación canina como perros guía o de asistencia. Además, deberán permanecer al pie del usuario durante todo el tiempo.</p> <p><b>Artículo 4. Identificación.</b> Los perros guías o de asistencia se identificarán como tales en todo momento mediante el carné o distintivo oficial expedido por la institución u organización que lo adiestró. El perro guía o de asistencia deberá permanecer con el arnés o chaleco según corresponda. Esta identificación se llevará de forma visible. El carné o identificación que expidan las referidas instituciones u organizaciones deberá contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La foto del ejemplar.</li> <li>2. El nombre y raza a la que pertenece.</li> <li>3. Nombre e identificación, del usuario o propietario del animal.</li> <li>4. Fecha de expedición y expiración.</li> </ol>	<p>5. Centro de capacitación y número de microchip de identificación del ejemplar canino.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En todo caso el usuario deberá estar en condiciones de acreditar en todo momento que el animal cumple con los requisitos sanitarios correspondientes y que no padece ninguna enfermedad transmisible al ser humano, entendiéndose por tales las incluidas en el cuadro de antropozoonosis vigente en ese instante. En todo caso, el perro guía o de asistencia deberá contar con esquema de vacunación para la especie y la edad, que incluya la vacuna contra la rabia, así como esquema de sanidad animal que incluya desparasitación periódica contra parásitos internos, parásitos externos y haber dado resultado negativo a las pruebas de leishmaniasis, leptospirosis y brucelosis.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Para la utilización de otros tipos de animales que se constituyan en ayudas vivas se tomarán como parámetros de referencia lo especificado en la presente Ley, sin perjuicio de la reglamentación que se expida en dicha materia.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> En el caso de que el ejemplar canino fuese de origen extranjero y/o hubiese recibido entrenamiento en el extranjero, se deberá acreditar dicha situación y presentar el certificado sanitario expedido por la autoridad nacional competente al momento del ingreso del animal al país.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO III</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DEBERES, OBLIGACIONES Y DERECHOS DE LOS USUARIOS DE PERROS GUÍA O DE ASISTENCIA</b></p> <p><b>Artículo 5. Obligaciones de los usuarios.</b> Todo usuario de perro guía o de asistencia está obligado a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Mantener al perro guía o de asistencia sujeto por el arnés o una correa u otro elemento de similar función. Así como con el arnés puesto o los chalecos de identificación. No siendo obligatorio el uso del bozal.</li> <li>b) Emplear en exclusiva al perro guía o de asistencia en aquellas funciones para las que fue adiestrado.</li> <li>c) Exhibir, en cada ocasión que así le sea requerida, con motivo del ejercicio de sus derechos el carné o certificado de vacunación y sanitario, firmado y expedido por un médico veterinario.</li> <li>d) Cumplir y respetar las normas de higiene y seguridad en vías y lugares públicos, disponiendo y recogiendo los excrementos de sus perros guías o de asistencia.</li> <li>e) Garantizar la protección y bienestar del perro cumpliendo los requisitos de trato, manejo y etológicos para una adecuada calidad de vida.</li> <li>f) Responder por los daños que pudiera causar el perro guía bajo su cargo.</li> </ol>
<p>g) Los perros guía o de asistencia deberán ser esterilizados obligatoriamente para obtener dicha condición.</p> <p>h) Cuidar con diligencia extremada la higiene y sanidad del perro guía.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En ningún caso se exigirá de forma irrazonada o arbitraria condiciones sanitarias complementarias a las establecidas para cualquier perro destinado a otra actividad.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> En el caso de no cumplir con lo establecido en el literal d) del presente artículo, la persona usuaria del perro guía o de asistencia estará sujeta a las sanciones del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016, o demás normas que las sustituyan, modifiquen, aclaren o complementen.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> En el caso del literal f) del presente artículo, la persona usuaria del perro guía o de asistencia puede disponer de una póliza o seguro de daños a terceros, que cubra cualquier contingencia derivada del uso del perro guía.</p> <p><b>Artículo 6. Ejercicio del derecho en el transporte público.</b> Con relación al transporte de pasajeros, colectivo, masivo o individual, en cualquiera de sus modalidades, está sujeto a las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La persona usuaria de perro guía o de asistencia tiene preferencia en la reserva del asiento con mayor espacio libre en su entorno o adyacente a un pasillo, según el medio de transporte de que se trate.</li> <li>2. El perro guía deberá viajar siempre junto a su usuario en la forma más adecuada, sin que su presencia sea computada en las plazas del vehículo.</li> <li>3. En el modo aéreo se atenderá a las disposiciones nacionales vigentes sobre la materia o en su defecto a la práctica internacional sobre el transporte de perros guía o de asistencia.</li> <li>4. Los conductores u operarios de vehículos de servicio público de transporte no podrán negarse a prestar el servicio a personas con discapacidad visual o con discapacidad acompañadas de su perro guía o de asistencia, siempre y cuando éste último vaya provisto de las identificaciones establecidas en la presente Ley.</li> <li>5. El acceso de los perros guía o de asistencia en el transporte público en cualquiera de sus modalidades no puede conllevar, en ningún caso, costo alguno para la persona con discapacidad visual o con discapacidad.</li> </ol>	<p>6. Los derechos y obligaciones que este artículo impone o reconoce a las personas usuarias de perro guía o de asistencia son extensivos igualmente a los instructores o entrenadores de los centros de adiestramiento, debidamente identificados, mientras realicen las funciones de entrenamiento de los perros guía o de asistencia o de acoplamiento al usuario.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las empresas, instituciones u organizaciones que se nieguen a prestar el servicio a las personas usuarias de perro guía o de asistencia estarán sujetas a las sanciones establecidas en el artículo 39 del Decreto 1660 de 2003 del Ministerio de Transporte, o demás normas que lo sustituyan, modifiquen, aclaren o complementen.</p> <p><b>Artículo 7. Ejercicio del derecho en lugares públicos o privados de uso público.</b> Con relación al acceso, deambulación y permanencia a lugares públicos o privados de uso público siempre se permitirá a las personas usuarias de perro guía o de asistencia.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Las empresas, instituciones u organizaciones que se nieguen a permitir el acceso, deambulación y permanencia en los lugares públicos o privados de uso público a las personas usuarias de perro guía o de asistencia, estarán sujetas a las sanciones establecidas en el artículo 6 de la Ley 1287 de 2009, o demás normas que lo sustituyan, modifiquen, aclaren o complementen.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> La persona que impida el ingreso, acceso, deambulación y permanencia en los lugares públicos o privados de uso público a las personas usuarias de perro guía o de asistencia, estará sujeta a las sanciones del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016, o demás normas que las sustituyan, modifiquen, aclaren o complementen.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> El acceso de los perros guía no puede conllevar, en ningún caso, costo alguno adicional por este concepto para la persona con discapacidad con relación al acceso, deambulación y permanencia a lugares públicos o privados de uso público.</p> <p><b>Artículo 8. Extensión del derecho.</b> Los instructores o entrenadores de los centros o instituciones de adiestramiento debidamente identificados, cuando realicen ejercicios de entrenamiento o de acoplamiento individual de perros guía serán sujetos de los mismos derechos y obligaciones que los establecidos para las personas usuarias de perro guía o de asistencia en el anterior artículo.</p> <p><b>Artículo 9. Licencia por acoplamiento con perro guía.</b> Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) otorgarán una licencia de seis (6) semanas, a la persona con discapacidad que requiera ausentarse de sus labores con el fin de realizar acoplamiento con perros guía o de asistencia.</p>

**Artículo 10. Importación e ingreso de perros guía o de asistencia y aparejos para los usuarios de dichos perros que se encuentren en los grupos A, B y C del SISBEN IV y para Entidades Sin Ánimo de Lucro que requieran de los servicios de los mismos.** La importación de perros guía o de asistencia y el ingreso de estos al país no generará pagos arancelarios ni de impuestos para los usuarios de perros guía o de asistencia que se encuentren en los grupos A, B y C del SISBEN IV y para Entidades Sin Ánimo de Lucro que dentro de su función social requieran de los servicios de perros guía o de asistencia. Los arneses u otros instrumentos necesarios para uso exclusivo de personas con discapacidad visual o con discapacidad que se encuentren en los grupos A, B y C del SISBEN IV y para el uso por parte de Entidades Sin Ánimo de Lucro que dentro de su función social requieran de los servicios de perros guía o de asistencia están exentos del pago de derechos arancelarios.

**Artículo 11. Sanción por herida o daño a un perro guía o de asistencia.** El que cause herida, trauma o daño a un perro guía, será obligado en el marco del debido proceso ante la autoridad correspondiente al pago de los costos veterinarios y del valor de reemplazo del perro guía o de asistencia, si no pudiera seguir ejerciendo su labor o fuere muerto, sin perjuicio de la responsabilidad penal correspondiente establecida en la ley 1774 de 2016, o demás normas que la sustituyan, aclaren o complementen.

**Artículo 12. Límites al ejercicio del derecho de uso de perro guía o de asistencia.** El usuario del perro guía o de asistencia no podrá ejercer el derecho reconocido en la presente Ley y en otras normas vigentes, cuando concurren algunas de las siguientes circunstancias:

1. En caso de grave peligro inminente para el usuario o para el propio perro guía o para terceras personas.
2. Cuando el animal presente síntomas de enfermedad exteriorizados mediante signos febriles, alopecias anormales, deposiciones diarreas, secreciones anormales, señales de parásitos externos, heridas que por su tamaño o aspecto supongan un presumible riesgo para sí mismo o para las personas o se evidencie la falta de aseo.
3. Cuando el animal tenga actitudes agresivas.
4. Cuando se vaya a ingresar a sitios de análisis de muestras bacteriológicas, internación, salas de cuidados intensivos, quirófanos, pabellones de quemados, o demás instalaciones que requieran una situación de inocuidad especializada.
5. En las cocinas de restaurantes, de hoteles o similares.

**Parágrafo 1.** Lo dispuesto en el numeral 4 del presente artículo, no supondrá que el usuario no pueda ingresar a salas de urgencias, atención de medicina externa o ambulatoria, odontología, oftalmología o similares con su perro guía o de asistencia, teniendo en cuenta que este es el que lo desplaza al sitio de prestación del servicio.

**Parágrafo 2.** Lo dispuesto en el numeral 5 del presente artículo no establece la prohibición de estar en el restaurante, o en los sitios de venta de comidas en igualdad de condiciones con las demás personas, acompañados por su perro guía o de asistencia.

**CAPÍTULO V**

**CENTROS, INSTITUCIONES U ORGANIZACIONES DE ENTRENAMIENTO DE PERROS GUÍA O DE ASISTENCIA**

**Artículo 13. Entidad encargada de la certificación u homologación de los centros de adiestramiento.** En un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días a partir de la promulgación de la presente Ley, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) reglamentará y creará o designará la entidad que certifique u homologue los centros de adiestramiento de perros guía o de asistencia en Colombia, según el estándar internacional, así como el procedimiento para ello.

**Artículo 14. Duración del certificado u homologación de los centros de adiestramiento de perros guía o de asistencia.** La certificación expedida por la entidad creada o designada por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), para esta actividad, tendrá una vigencia de tres (3) años, al final de dicho tiempo tendrá que ser renovada en los términos del reglamento expedido para dicho fin por ese instituto.

**Parágrafo.** La entidad o institución de entrenamiento de perros guía o de asistencia, que no obtenga su certificación u homologación podrá tramitarla de nuevo al realizar las correcciones debidas en los términos establecidos en la reglamentación expedida por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) para dicho fin.

**CAPÍTULO VI**

**DISPOSICIONES VARIAS**

**Artículo 15. Día Nacional del Perro Guía o de Asistencia.** Se establece el último miércoles del mes de abril de cada año, como el Día Nacional del Perro Guía o de Asistencia en todo el territorio nacional, en concordancia con la costumbre internacional.

**CAPÍTULO VII  
DISPOSICIONES FINALES**

**Artículo 16. Publicidad.** La presente Ley deberá ser traducida en los diferentes sistemas de comunicación de acuerdo a las diferentes categorías de discapacidad y deberá ser socializada a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, para que sea conocida por las personas con discapacidad visual o con discapacidad usuarios o no de perro guía o de asistencia. El Consejo Nacional de Discapacidad, los Comités Territoriales de Discapacidad y el Instituto Nacional para Ciegos (INCI), deberán apoyar la difusión y deberán participar activamente en su divulgación.

**Artículo 17. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

  
FABIAN DIAZ PLATA  
Senador de la República

ESTADO DE LA REPUBLICA  
Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5° de 1.992)  
El día 25 del mes Julio del año 2023  
se radicó en este despacho el proyecto de ley  
N°. 35 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: Hs. Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ DE 2023 SENADO**

*"Por medio de la cual se promueve y regula el uso de perros guía o de asistencia"*

**I. ANTECEDENTES**

El 14 de noviembre de 2018 fue radicado en la Cámara de Representantes el proyecto de Ley N°265/18 C, autoría de los Representantes a la Cámara John Jairo Cárdenas, Elbert Díaz y otros, que tenía como objetivos principales: 1. Garantizar la protección de las personas en situación de vulnerabilidad por padecer discapacidades diferentes a la visual. 2. Facilitar el ejercicio irrestricto de los derechos de los ciudadanos en situación de discapacidad física, mental, sensorial, psiquiátrica o cognitiva. 3. Modificar las expresiones restrictivas de la Ley 1801 de 2016, que obstaculizan el goce efectivo y ejercicio libre de los derechos de los ciudadanos en situación de discapacidad. Esta iniciativa legislativa fue archivada por tránsito de legislación.

El 07 de mayo de 2021 en mi calidad de Representante a la Cámara y con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de las personas con discapacidad visual radiqué ante dicha corporación el Proyecto de Ley N° 609/21 C, que tenía por objeto promover y regular el uso de perros guía o de asistencia y garantizar el ejercicio del derecho al acceso, deambulación y permanencia a lugares públicos o privados de uso público y a los medios de transporte, en todas sus modalidades, de la discapacidad visual o con discapacidad acompañadas de estas ayudas vivas, en concordancia con la Ley 1346 de 2009 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013. Esta iniciativa legislativa fue archivada por tránsito de legislación el 21 de junio de 2021.

El 20 de julio de 2021 la Senadora María del Rosario Guerra, la Representante Margarita Restrepo y otros congresistas radicarón el Proyecto de Ley N° 046/2021 C, que buscaba el mismo objeto del Proyecto de Ley N° 609/21 C. Esta iniciativa legislativa tuvo ponencia para tercer debate, pero el 21 de junio de 2023 fue archivada por tránsito de legislación.

El 03 de agosto de 2021 en mi calidad de Representante a la Cámara y con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de las personas con discapacidad visual radiqué ante dicha corporación el Proyecto de Ley N° 178/2021 C que buscaba el mismo objeto del Proyecto de Ley N° 609/21 C. Fue designada como ponente la Representante Juanita Goebertus, quien radicó

ponencia positiva para primer debate, pero el 21 de junio de 2022 fue archivada por tránsito de legislatura.

**II. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD**

La Constitución Política de Colombia (1991) en su preámbulo consagra un "orden económico, político y social justo", y en su artículo 47 estipula que "El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran"<sup>1</sup>.

Asimismo, en su articulado establece que las personas con discapacidad tienen derecho a: la dignidad humana, artículo 1; la igualdad material, artículo 13; el libre desarrollo de la personalidad, artículo 16; la libertad de opinión, artículo 20; la libre locomoción, artículo 24; el trabajo, artículo 25; la educación, artículo 68; la familia, artículo 42; y a los demás consagrados en tratados y acuerdos internacionales ratificados por el Estado colombiano, artículo 93<sup>2</sup>.

En este sentido, la Constitución fija unos deberes precisos para el Estado sobre adelantar acciones afirmativas en favor de todas aquellas personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta o de vulnerabilidad, a quienes debe garantizar, además de las condiciones para equilibrar su desventaja fáctica, el logro de su integración real a la sociedad.

De esta manera las personas con discapacidad han demostrado que tienen todas las facultades necesarias para aportar y ser productivos para la sociedad, pero las barreras creadas por el imaginario colectivo los mantienen en un estado de exclusión que no les permite desarrollar sus capacidades.

La evolución y el paso del tiempo han permitido que por medio de sus luchas sociales en busca de la reivindicación de sus derechos este grupo poblacional alcance un alto nivel laboral, académico, productivo y científico. Sin embargo, no se tiene aún un campo dentro de la sociedad que les permita interactuar y aportar a esta, sólo por el hecho de tener una deficiencia funcional.

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia. (1991).

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia. (1991).

Situación evidente en especial en el trato a las personas con discapacidad visual que tiene como factor común la discriminación y la negación de derechos, sobre todo cuando son usuarias de perro guía; ignorándose la valiosa ayuda técnica que éste le brinda para su movilidad, previo proceso especializado de selección, cría y adiestramiento<sup>3</sup>.

Los perros guía son los más antiguos de todas las ayudas vivas, concurren referencias sobre su existencia desde el siglo XVIII, aunque los perros lazarillos modernos aparecieron después de la Primera Guerra Mundial. Estos perros son entrenados para detenerse en el bordillo de la acera, detenerse al llegar a escalones y sortear todo tipo de obstáculos, cuidando de la seguridad de la persona con discapacidad visual. También aprenden a ignorar órdenes cuando dichas órdenes ponen en riesgo a la persona que guían<sup>4</sup>.

La persona ciega decide hacia dónde quiere ir y el perro se encarga de indicarle cuándo avanzar, cuándo detenerse y cómo moverse para llegar al destino. Esta comunicación se logra a través del arnés que lleva el perro. Las razas más comunes para esta función son: el labrador, el golden retriever y el pastor alemán. Esto responde a que los perros guía necesitan una altura determinada para cumplir con su labor y a que las razas utilizadas tienen buenas capacidades psicológicas y gran aceptación por el público<sup>5</sup>.

Para que un perro se convierta en un perro de asistencia tiene que pasar por un proceso de adiestramiento y selección. Durante este proceso, el perro es socializado con personas, otros perros y otros animales, además de recibir el adiestramiento canino básico. Posteriormente se le hace una evaluación de temperamento, carácter y habilidades físicas para determinar si podrá convertirse en un perro guía<sup>6</sup>.

Las personas ciegas o con discapacidad que se postulan para ser usuarios de perro guía o de asistencia son evaluados para determinar si pueden hacerse cargo del animal y si el perro va a suponer una verdadera mejora en su calidad de vida. En los casos en los que la solicitud es aceptada, el usuario tiene que participar por lo

<sup>3</sup> Candia Villarreal, Cristhiam Héctor. (2015). "Anteproyecto de Ley de Uso de Perros Guía para Personas Ciegas y su derecho de Acceso al Entorno Físico". Universidad Mayor de San Andrés, La Paz - Bolivia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

<sup>4</sup> Candia Villarreal, Cristhiam Héctor. (2015). "Anteproyecto de Ley de Uso de Perros Guía para Personas Ciegas y su derecho de Acceso al Entorno Físico". Universidad Mayor de San Andrés, La Paz - Bolivia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

<sup>5</sup> Esto responde a que los perros guía necesitan una altura determinada para cumplir con su labor y a que las razas utilizadas tienen buenas capacidades psicológicas y gran aceptación por el público.

<sup>6</sup> Federación ONCE de perros guía. (2000). "Informe de la Federación ONCE de Perros Guía sobre el tratamiento del derecho de acceso de las personas usuarias de perro guía o de asistencia en la normativa española". ONCE. España. Disponible en: [http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros\\_guia.html](http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros_guia.html)

menos en las últimas etapas del adiestramiento para aprender a relacionarse y entender al perro guía o de asistencia, así como debe comprometerse a participar en las sesiones de seguimiento y evaluación de los perros que se hacen de forma periódica<sup>7</sup>.

Además, los usuarios tienen que comprender que los perros de asistencia son seres vivos y deben ser tratados como tales. Por tanto, deben permitir que los perros tengan periodos de esparcimiento, jueguen con otros perros, reciban paseos, tratamientos veterinarios adecuados, un nivel de cuidado y aseo superior y mucho cariño<sup>8</sup>.

Un perro guía es un animal entrenado, no un robot o una máquina que trabaja de manera automática sin cometer errores. En realidad, ser usuario de un perro guía o de asistencia es formar un equipo con él, en el que la responsabilidad se reparte en el perro y el usuario. La toma de decisiones es responsabilidad de la persona ciega o con discapacidad, así como el hecho de saber dónde se encuentra y a dónde se dirige, pues solo así es posible dirigir al perro. Por ello es tan importante tener una buena formación en orientación y movilidad, además de saber utilizar todos los elementos disponibles para mantener la orientación<sup>9</sup>.

Los perros guía y de asistencia no solo tienen ventajas directas en la autonomía e independencia de la persona ciega o con discapacidad, también brindan mucho apoyo psicológico. La compañía que ofrecen suele ser motivadora para tomar la vida con mejor actitud. Además, ayudan a los usuarios a relacionarse con otras personas y los obligan a hacer algo más de ejercicio. Los perros guía o de asistencia no sólo son animales útiles para mejorar la calidad de vida de las personas ciegas o con discapacidad, sino que son verdaderos amigos que hacen de la vida un viaje mucho más seguro, feliz y digno<sup>10</sup>.

El período de entrenamiento o acoplamiento con el usuario del perro guía o de asistencia es de alrededor un mes en el que aprenden a moverse y convivir con él, practicando rutas que irán de lo fácil progresivamente a lo difícil y también se

<sup>7</sup> Candia Villarreal, Cristhiam Héctor. (2015). "Anteproyecto de Ley de Uso de Perros Guía para Personas Ciegas y su derecho de Acceso al Entorno Físico". Universidad Mayor de San Andrés, La Paz - Bolivia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

<sup>8</sup> Candia Villarreal, Cristhiam Héctor. (2015). "Anteproyecto de Ley de Uso de Perros Guía para Personas Ciegas y su derecho de Acceso al Entorno Físico". Universidad Mayor de San Andrés, La Paz - Bolivia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

<sup>9</sup> Federación ONCE de perros guía. (2000). "Informe de la Federación ONCE de Perros Guía sobre el tratamiento del derecho de acceso de las personas usuarias de perro guía o de asistencia en la normativa española". ONCE. España. Disponible en: [http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros\\_guia.html](http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros_guia.html)

<sup>10</sup> Federación ONCE de perros guía. (2000). "Informe de la Federación ONCE de Perros Guía sobre el tratamiento del derecho de acceso de las personas usuarias de perro guía o de asistencia en la normativa española". ONCE. España. Disponible en: [http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros\\_guia.html](http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros_guia.html)

aprende sobre nutrición canina, comportamiento animal, etc. Cuando el perro actúa bien esquivando un obstáculo el usuario debe premiarle con la voz, esa es su mejor motivación; igualmente se realizan ejercicios de tráfico simulado y se aprenderá el concepto de desobediencia inteligente<sup>11</sup>.

Es importante señalar que después de que se gradúe la persona con discapacidad visual o con discapacidad con su perro guía o de asistencia y vuelva a casa, el ejemplar canino pasará por un periodo de adaptación a ese nuevo ambiente, de más o menos una o dos semanas. Por lo que el usuario antes de reintegrarse a sus actividades normales tiene que contar con la disponibilidad de tiempo para que pueda introducir al perro poco a poco a su estilo de vida. Esto contribuye al mejor desempeño del perro guía o de asistencia<sup>12</sup>.

En el ámbito internacional, la 'Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad', aprobada el 13 de diciembre de 2006 mediante Resolución 61/106 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es un instrumento que fija el estándar internacional para el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales de las personas con discapacidad. Fue aprobada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009, y ratificada el 10 de mayo de 2011.

Este documento, en su artículo 3 'de los principios', establece 8 incisos en los cuales se refiere a la autonomía individual, la libertad de tomar las propias decisiones -elegir movilizarse con bastón o perro guía-, y la independencia que posibilita el tener un perro de asistencia.

Adicionalmente, en su artículo 4 'obligaciones generales' se incluyen medidas necesarias para eliminar la discriminación. Las medidas que Colombia materializa tienen estrecha relación con el numeral 1, que obliga a asegurar y promover el pleno ejercicio de los Derechos Humanos de las personas con discapacidad y sus libertades, a través de la adopción de medidas legislativas incorporando normas que les favorezcan y derogando o modificando normas y reglamentos que vayan contra el pleno desarrollo de la persona ciega o con discapacidad, entre otras.

De la misma forma en su artículo 9 'accesibilidad' se establece como obligación al Estado colombiano el adoptar medidas que aseguren el acceso de las personas ciegas o con discapacidad usuario de perro guía o de asistencia, en los entornos físicos, de movilidad o transporte, y de ingreso a instituciones públicas y privadas, eliminando los obstáculos y barreras de acceso para ellas.

<sup>11</sup> Candia Villarreal, Cristhiam Héctor. (2015). "Anteproyecto de Ley de Uso de Perros Guía para Personas Ciegas y su derecho de Acceso al Entorno Físico". Universidad Mayor de San Andrés, La Paz - Bolivia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

<sup>12</sup> Candia Villarreal, Cristhiam Héctor. (2015). "Anteproyecto de Ley de Uso de Perros Guía para Personas Ciegas y su derecho de Acceso al Entorno Físico". Universidad Mayor de San Andrés, La Paz - Bolivia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

Posteriormente, en su artículo 20 esta convención garantiza la movilidad personal, con la mayor independencia posible para las personas con discapacidad, a través de formas de asistencia humana o animal (perros guía o de asistencia) por medio de la adopción de medidas efectivas, objetivo de la presente Ley.

En el mismo sentido, Colombia por medio de la Ley 762 de 2002, aprobó la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en Contra de las Personas con Discapacidad, en el Vigésimo Noveno Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos de 1999, la cual genera el derecho a la no discriminación y obliga a las acciones necesarias para evitar esta acción por parte de los ciudadanos de América<sup>13</sup> acción que se pretende coadyuvar con la presente Ley.

En el caso colombiano las normas que existen referente al tema de perros guía o de asistencia se pueden definir como "Leyes sobre Accesibilidad y Supresión de Barreras". Las cuales integran en una misma norma la regulación de varios aspectos relacionados con la accesibilidad de las personas ciegas o con discapacidad. Suelen regular en fragmentos aislados de un único artículo o, a lo sumo, en dos o tres, el derecho de acceso al entorno de las personas ciegas o con discapacidad, usuarias de perro guía o de asistencia<sup>14</sup>.

Como ejemplo de lo anterior tenemos la Ley 361 de 1997 "Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación <en situación de discapacidad> y se dictan otras disposiciones". Que consagra en el artículo 59 el deber de las empresas -sean de carácter público, privado o mixto- encargadas de la prestación del servicio de transporte, de facilitar, sin costo adicional para el usuario, el desplazamiento de los equipos de ayuda biomédica, sillas de ruedas u otros insumos, y de los perros guías acompañantes de las personas con limitación <discapacidad> visual.

Del mismo modo está el Decreto 1660 del año 2003, expedido por el Ministerio de Transporte, "la accesibilidad a los modos de transporte de la población en general y en especial de las personas con discapacidad", el cual regula el uso de ayudas vivas en sus artículos del 30 al 39.

Asimismo, el Decreto 1538 de 2005 expedido por el Ministerio del Medio Ambiente reglamenta "parcialmente la Ley 361 de 1997". Aplica a: "el diseño, construcción, ampliación, modificación y en general, cualquier intervención y/u ocupación de vías

<sup>13</sup> Organización de Estados Americanos (OEA). (1999). *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en Contra de las Personas con Discapacidad*.

<sup>14</sup> Federación ONCE de perros guía. (2000). "Informe de la Federación ONCE de Perros Guía sobre el tratamiento del derecho de acceso de las personas usuarias de perro guía o de asistencia en la normativa española". ONCE. España. Disponible en: [http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros\\_guia.html](http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros_guia.html)

públicas, mobiliario urbano y demás espacios de uso público; y el diseño y ejecución de obras de construcción, ampliación, adecuación y modificación de edificios, establecimientos e instalaciones de propiedad pública o privada, abiertos y de uso al público". Además, establece la obligación de permitir el acceso a estos sitios con un perro guía o de asistencia en el artículo 9, literal a, numeral 1.

También existe la enunciación de los perros guía o de asistencia en el artículo 87 del Código Nacional de Tránsito, Ley 769 de 2002, en los artículos 117 y 124 del Código de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016, entre otras normas.

Por lo que es evidente la necesidad de emitir una norma que contenga una regulación específica del derecho de acceso con perro guía o de asistencia que permita establecer los derechos y obligaciones de las personas ciegas o con discapacidad usuarias de estas ayudas vivas. Así como es necesario que se enumeren los lugares y espacios públicos o de uso público a los que se extiende el derecho de acceso reconocido en las normas; se defina el contenido del derecho de acceso con perro guía o de asistencia y la gratuidad del acceso; las obligaciones del usuario; las condiciones higiénico-sanitarias que ha de cumplir el perro; etc.

Debe tomarse en cuenta que aunque las normas existentes protegen a los usuarios de perros guía, garantizándoles el derecho a entrar y permanecer en lugares y transportes públicos, por la dispersión de dicha normatividad las personas normalmente no la conocen y se escudan en que en esos sitios no se admiten animales y puede ser que los usuarios de dichas ayudas tengan problemas debido al desconocimiento de sus derechos; ya que la sociedad, desde los conductores, comerciantes y las mismas personas, no están preparadas y no conocen sobre cómo es que se debe tratar a un usuario de perro guía o de asistencia.

Es de resaltar que en distintos países, para evitar lo anterior y para garantizar este derecho por parte de las personas ciegas o con discapacidad usuarias de perro guía o de asistencia, han emitido distintas leyes y decretos que mantienen las características enunciadas con anterioridad, a saber: los derechos y obligaciones de las personas ciegas o con discapacidad usuarias de estas ayudas vivas, con el concepto de perro guía o de asistencia; se enumeran los lugares y espacios públicos o de uso público a los que se extiende el derecho de acceso reconocido en las normas; se define el contenido del derecho de acceso con perro guía o de asistencia y la gratuidad del acceso; se enuncian las condiciones higiénico-sanitarias que ha de cumplir el perro; entre otras.

Se puede enunciar en el conjunto de estas leyes, en el caso de España, el Real Decreto 3250 de 1983, "por el que se regula el uso de perros guía para deficientes visuales", la Ley 5 de 1998, "relativa al uso en Andalucía de perros guía por personas con disfunciones visuales"; entre otras. En Argentina la Ley 26.858 de 2013 "personas con discapacidad acompañadas por perro guía o de asistencia". En Perú la Ley 29830 de 2013 "ley que promueve y regula el uso de perros guía por personas con discapacidad visual". En Chile la Ley 20.025 que modifica la Ley

19.284, con el objeto de regular el uso de perros guías, de señal o de servicio por parte de personas con discapacidad"; entre otras.

En Colombia la "Fundación Colombiana para el Perro Guía Vishnu del Ciprés", primera y única fundación que entrena estas ayudas vivas ha entregado desde 2002 a 2019 más de 300 perros guía a personas ciegas, una cifra considerablemente alta sin tener en cuenta los que existen traídos de otros países o que presten otros servicios.

En este contexto, se propone incorporar en el ordenamiento jurídico de Colombia una Ley que regule el uso de perros guía o de asistencia para personas ciegas o con discapacidad, delimitando el alcance del derecho de acceso a lugares públicos o de uso público, incluyendo medios de transporte y la gratuidad de los mismos, además de las condiciones para su ejercicio y reconocimiento; realizando una definición de perro guía, junto con los deberes impuestos al usuario y las condiciones higiénico-sanitarias que se deben cumplir, etc.

De esta manera se adopta una medida de acción positiva para promover, asegurar y garantizar la efectiva inclusión y el ejercicio pleno de los derechos de las personas ciegas o con discapacidad; generando condiciones que permitan el desarrollo de sus potencialidades, sin discriminación alguna y en igualdad de condiciones que las demás personas con la mayor independencia posible.

Teniendo en cuenta que los canes desde su domesticación han acompañado al hombre en su recorrido a la civilización, colaborándole en diversos ámbitos y facetas, a partir de entonces y hasta nuestros días, desempeñan una labor de amplio significado, con un aporte fundamental para la independencia de las personas ciegas o con discapacidad a través de un proceso especializado de selección, cría y adiestramiento.

Un perro guía o de asistencia es un compañero que trabaja en equipo con una persona, brindándole ayuda para su movilidad, trasladándola con seguridad y eficacia de un lugar a otro en diferentes tipos de ambientes, brinda mucho apoyo psicológico, proporciona afecto y compañía constante, favorece a una mayor interacción social, le da la posibilidad de pasear y hacer algo más de ejercicio. En síntesis, mejora la calidad de vida de su usuario con un sentido de independencia, por lo que normativizar su uso, es de gran beneficio para una sociedad inclusiva y libre de discriminación.

III. COMPETENCIA DEL CONGRESO

Constitucional

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

*El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes (...)*

**ARTÍCULO 150.** *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.*

(...)"

Legal

**LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**

**"ARTÍCULO 2º** *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber"*

**LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**"ARTÍCULO 6º. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO.** *El Congreso de la República cumple:*

1. *Función CONSTITUYENTE, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.*

2. *Función LEGISLATIVA, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación*

(...)"

**IV. CONFLICTO DE INTERÉS**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

**V. IMPACTO FISCAL**

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas.

El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo,

en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

...Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

...Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso."<sup>15</sup>

**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
 Atentamente,  
 Secretaria General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)  
 El día 25 del mes Julio del año 2023  
**FABIAN DIAZ PLATA**  
 Senador de la República  
 Este despacho el proyecto de ley N° 035 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por H.S. Fabian Diaz Plata.

15 Sentencia C-315/08

3823000 -3824000 EXT 3582  
 313 3113410-313 3774142  
 FCIO NUEVO DEL CONGRESO CRA 7 NO. 8-68 OFI. 530 B - 531 B  
 AZ.PLATA FABIANDIAZCOMUNIDAD FABIANDIAZPLATA FABIANDIAZ.LEGISLATIVO@GMAIL.COM

**SECRETARIO GENERAL**  
 Verde

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 25 de Julio de 2023

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.035/23 Senado "**POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE Y REGULA EL USO DE PERROS GUÍA O DE ASISTENCIA**", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por el Honorable Senador FABIAN DIAZ PLATA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 25 DE 2023**

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **PRIMERA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 46 DE 2023 SENADO**

*por medio de la cual se crea el Fondo de Emprendimiento para la Mujer (FEM), como instrumento para impulsar el emprendimiento, el empleo y la cultura financiera y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., 26 de julio de 2023

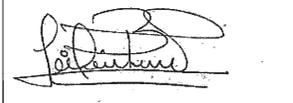
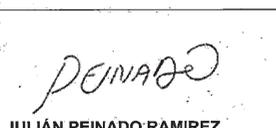
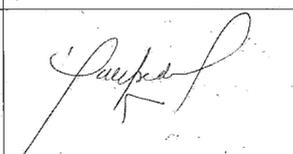
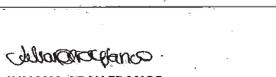
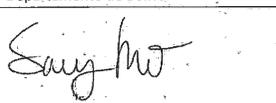
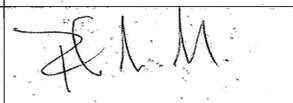
Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General  
 Senado de la República  
 Bogotá D.C.

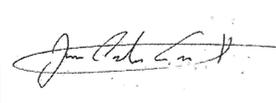
Respetado Doctor,

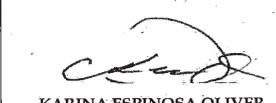
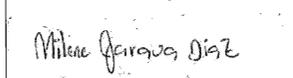
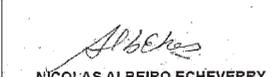
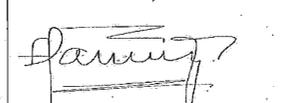
En mi calidad de congresista y en ejercicio del derecho que establecen los artículos 154 de la Constitución Política de Colombia, 140 de la Ley 5ª de 1992, y 13 de la Ley 974 de 2005, someto a consideración del Honorable Congreso de la República, el presente Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crea el Fondo de Emprendimiento para la Mujer, FEM, como instrumento para impulsar el emprendimiento, el empleo y la cultura financiera y se dictan otras disposiciones."

Atentamente,

*Liliana B. Bitar C.*  
**LILIANA BITAR CASTILLA**  
 Senadora

 <b>ANA CAROLINA ESPITIA JERÉZ</b> Senadora	 <b>DIELA LILIANA BENAVIDES</b> Senadora
 <b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 <b>EFRAÍN CEPEDA SARABIA</b> Senador de la República
 <b>JULIANA ARAY FRANCO</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 <b>NICOLÁS BARGUIL CUBILLOS</b> Representante a la Cámara
 <b>SARAY ROBAYO BECHARA</b> Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 <b>FERNANDO NIÑO MENDOZA</b> Representante a la cámara

 <b>JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO</b> Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca	 <b>JOSE ALFREDO GNECCO</b> Senador de la República
 <b>JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS</b> Senador de la República	 <b>MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO</b>
 <b>ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 <b>MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA</b>

 <b>KARINA ESPINOSA OLIVER</b> Senadora de la República Partido Liberal	 <b>MILENE JARAVA DIAZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Sucre
 <b>NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY</b> Senador de la República	 <b>NADIA BLEL SCAFF</b> Senadora de la República
 <b>HR. YENCIA SUGÉIN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara Departamento del Amazonas	 <b>SOLEDAD TAMAYO TAMAYO</b> Senadora de la República
 <b>MODESTO AGUILERA VIDES</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO	

PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2023

Por medio de la cual se crea el Fondo de Emprendimiento para la Mujer, FEM, como instrumento para impulsar el emprendimiento, el empleo y la cultura financiera y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**Artículo 1º.** *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear el Fondo de Emprendimiento para la Mujer, FEM, como un instrumento de impulso al emprendimiento enfocado en el empoderamiento económico de la mujer rural y urbana, el cual se constituya en herramienta de generación de empleo, equidad y oportunidades directas desde los territorios, que aporte a la reducción y cierre de las brechas sociales y económicas que afectan a las mujeres y también les permita salir de los círculos de violencia de género e intrafamiliar que las aquejan, cortando la dependencia económica de sus agresores.

CAPÍTULO I.

MARCO GENERAL

**Artículo 2º.** *Creación del FEM.* Todos los municipios y distritos del país crearán en el marco de su autonomía territorial un Fondo de Emprendimiento para las Mujeres, FEM, que se manejará como una cuenta especial de su presupuesto. El FEM funcionará con plena obediencia al régimen normativo presupuestal y fiscal de cada entidad territorial y con arreglo a las disposiciones señaladas en la presente ley; asimismo, será administrado por el jefe de la administración o su delegado, el cual, será también el ordenador del gasto.

**Parágrafo.** Las administraciones distritales y municipales tendrán un plazo máximo de seis (6) meses contados desde la entrada en vigencia de la presente ley para crear y poner en funcionamiento el FEM, conforme a las condiciones más adelante establecidas.

cincuenta por ciento (50%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, SMLMV y, como máximo hasta tres (3) SMLMV.

Las mujeres que cumplan con los requisitos establecidos en la ley y reciban el aporte de capital semilla, no podrán ser beneficiarias de nuevos aportes del FEM en el futuro.

**Artículo 8º.** Sin perjuicio del techo monetario señalado en el artículo anterior, cuando la naturaleza y características de un proyecto de emprendimiento postulado así lo justifiquen ante la autoridad municipal, se podrán conformar asociaciones cooperativas de mujeres que, cumpliendo individualmente con los requisitos señalados en la ley, opten por la sumatoria de sus capitales semilla para realizar un proyecto de emprendimiento colectivo de mayor impacto y como objeto exclusivo de su asociación.

**Parágrafo 1º.** En todo caso, los recursos asignados del FEM para financiar proyectos colectivos de asociaciones de mujeres no podrán exceder un importe de hasta treinta (30) SMLMV, equivalentes al capital sumado de diez (10) mujeres asociadas. Esta limitación no impide que con posterioridad al recibo del capital semilla, las asociaciones puedan incrementar, conforme a sus estatutos, el número de sus miembros como parte de su desarrollo económico y asociativo.

Después de conformadas las asociaciones cooperativas de mujeres de las que trata este artículo y de recibidos los recursos del FEM, en ningún caso una misma asociación podrá recibir o incorporar nuevos recursos del FEM.

**Parágrafo 2º.** El municipio o distrito, determinará anualmente la participación que, sobre el total de los recursos disponibles en el FEM, será asignada a proyectos de emprendimiento de asociaciones de mujeres, en esta participación se dará prioridad a las asociaciones de mujeres rurales y/o campesinas.

En ningún caso la asignación destinada a proyectos de emprendimiento individual podrá ser inferior al setenta por ciento (70%) del presupuesto total disponible para la vigencia respectiva en cada entidad territorial.

**Parágrafo 3º.** En armonía con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo inmediatamente anterior, las mujeres que, haciendo parte de una asociación cooperativa reciban e inviertan en esta su capital semilla, no podrán recibir nuevos aportes del FEM ni de manera individual, ni como miembros de otra asociación de mujeres.

**Artículo 3º.** *Objetivo del FEM.* El Fondo de Emprendimiento para las Mujeres, FEM, tendrá por objeto exclusivo el de financiar los proyectos de emprendimiento de las mujeres rurales y urbanas, bajo la modalidad de fondo de capital semilla.

**Artículo 4º.** *Recursos del FEM.* En cada municipio o distrito, el FEM recibirá, en cada vigencia fiscal, no menos del uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de libre destinación de la entidad territorial correspondiente y/o de un monto equivalente de las asignaciones que les corresponda del Sistema General de Regalías, SGR, de acuerdo a los términos establecidos en la ley.

Los recursos del FEM que provengan de fuentes del presupuesto municipal o distrital o del SGR no son de carácter acumulativo; de no lograr ser destinados durante la vigencia fiscal correspondiente al objeto del FEM, el saldo remanente de ingresos corrientes no utilizados podrá ser reasignado a las partidas presupuestales que determine la entidad territorial en fiel acatamiento a lo dispuesto en las normas presupuestales vigentes.

**Parágrafo.** Asimismo, el FEM podrá recibir donaciones y recursos no reembolsables de organismos de cooperación nacional e internacional, de la banca multilateral y de organismos internacionales, siempre y cuando estos se reciban y destinen incondicionalmente para el desarrollo de su objeto.

CAPÍTULO II.

CONDICIONES DE ACCESO A LOS RECURSOS DEL FEM

**Artículo 5º.** Los recursos del FEM se otorgarán a las beneficiarias que cumplan los requisitos establecidos en la presente ley, sobre los proyectos específicos presentados y elegidos. Los recursos serán otorgados como montos de capital semilla.

**Artículo 6º.** *Beneficiarias.* Serán elegibles todas las mujeres colombianas mayores de 18 años que, no cuenten con una fuente permanente de ingresos, no hayan recibido previamente recursos del FEM en algún municipio del país, y pertenezcan a los grupos a y b del SISBEN IV o a las categorías equivalentes que sean implementadas en el RUI una vez este entre en funcionamiento o las normas que lo modifiquen o sustituyan.

**Artículo 7º.** *Cuantía y oportunidad.* El monto a ser otorgado como capital semilla por parte del FEM a cada mujer beneficiaria, será como mínimo la suma equivalente al

**Artículo 9º.** Las mujeres que, cumpliendo los requisitos mínimos señalados en esta ley, se postulen como beneficiarias del FEM solo deberán presentar una solicitud escrita de carácter sencillo y simplificado, sin la necesidad de diligenciar ningún formulario, ficha o formato, en la que solo deberá constar su nombre, número de documento de identidad, datos de contacto y notificación, junto con la descripción de las características principales del proyecto de emprendimiento, lo que deberá incluir como mínimo el monto solicitado, el objeto comercial de la actividad y el concepto general de la idea de negocio.

**Parágrafo 1º.** Sin perjuicio de la simplicidad que deberá amparar la solicitud ciudadana, las autoridades territoriales podrán definir guías metodológicas para recibir las solicitudes, orientar a las postulantes y establecer los requisitos mínimos de viabilidad de los proyectos para emitir la aprobación de que trata el siguiente artículo.

**Parágrafo 2º.** En el caso de las postulantes que presenten proyectos de emprendimiento en cuantía superior a un (1) SMLMV, luego de elevada la solicitud por la ciudadana, la autoridad territorial en un plazo máximo de 60 días someterá al proyecto presentado al acompañamiento previsto en los artículos 14 y 15 de esta ley para garantizar la viabilidad financiera del proyecto. Cumplido el plazo de 60 días, de existir la viabilidad financiera, se podrá aprobar la financiación con recursos del FEM según determine la autoridad territorial, de no cumplir con aquella se rechazará la solicitud.

**Artículo 10º.** Corresponderá al Comité Operativo del Fondo de Emprendimiento para la Mujer (FEM) en sesión, la elección de las beneficiarias del FEM, en cualquier sector de inversión y bajo criterios técnicos y no discrecionales. La elección se realizará de manera que se garantice el acceso de todas las mujeres del municipio conforme a lo señalado en el artículo sexto de la presente ley y, dentro de los límites de la disponibilidad presupuestal del municipio o distrito.

**Parágrafo 1º.** El Comité Operativo se conformará por un delegado de la Secretaría Municipal o Distrital de Hacienda, uno de la Secretaría de Planeación, uno de la Personería Municipal. Asimismo, una representante del Consejo Consultivo de Mujeres del Municipio o Distrito actuará como garante del cumplimiento de los requisitos técnicos y no discrecionales de elección de las beneficiarias, a falta de esta instancia de representación, ocupará su lugar la secretaría de la Mujer o la instancia que haga sus veces.

**Parágrafo 2°.** Este Comité deberá reunirse dentro de los tres (03) meses después de expedida la normatividad municipal o distrital correspondiente, conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 2, para definir su propio reglamento interno, en el que se incluirá la periodicidad de sus sesiones y su funcionamiento.

**Artículo 11°.** *Registro.* El registro de beneficiarias, seguimiento y evaluación estrictos a las mujeres beneficiarias y sus respectivos proyectos estará a cargo de las secretarías municipales de planeación, dependencias que deberán realizar informes trimestrales del impacto generado por el FEM en cada municipio o distrito.

La información de carácter personal registrada, será objeto de tratamiento de datos conforme a las normas vigentes de habeas data y solo podrá consultarse por parte de las autoridades definidas por la presente ley.

**Parágrafo.** Asimismo, las secretarías municipales de planeación deberán remitir trimestralmente la información actualizada de las mujeres beneficiarias por el FEM al Departamento Nacional de Planeación, entidad que llevará el registro de las beneficiarias a nivel nacional.

Esta base de datos estará disponible para la consulta y validación previa y obligatoria por parte de las entidades territoriales, permitiendo conocer si la aspirante ha recibido previamente el aporte del FEM en municipios diferentes a aquel donde se presenta la postulación al FEM.

**Artículo 12°.** La racionalización de trámites, la automatización y digitalización, así como la flexibilización de requisitos, son principios que orientarán los trámites de estudio y aprobación de los proyectos de emprendimiento que adelanten las entidades territoriales y la transferencia de los recursos del FEM.

**Parágrafo.** Se proscribe la exigencia de trámites innecesarios o el diligenciamiento de documentación excesiva a las postulantes, así como también la exigencia de requisitos de formación o nivel educativo, experiencia técnica y profesional o cualquier otro requerimiento que impida y obstaculice el acceso a cualquier mujer que se postule como beneficiaria del FEM.

**CAPÍTULO III.  
DE LA EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN FINANCIERAS**

**Artículo 13°.** La presente ley promueve la creación de emprendimientos, la generación de empleo y la construcción y consolidación de una cultura financiera positiva para el país a través del fondo FEM.

**Artículo 14°.** A partir de la entrada en vigencia de esta ley, cada municipio deberá definir e implementar un programa de acompañamiento por medio de guías y hojas de ruta para que las mujeres cumplan las condiciones mínimas para recibir el beneficio del FEM. Este acompañamiento corresponderá a las Secretarías Municipales de Planeación.

De igual manera, como parte de este acompañamiento, se desarrollarán programas que identifiquen, formen, capaciten e incentiven el emprendimiento social de las mujeres en el país. Se hará especial énfasis en identificar las oportunidades de inversión en materia comercial, agropecuaria, industrial, turística, cultural, de servicios, de emprendimiento sostenible, entre otras virtudes que puedan ser fortalezas características del municipio o distrito correspondiente.

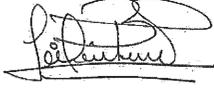
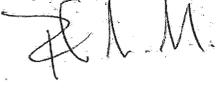
**Artículo 15°.** Una vez aprobados los proyectos de emprendimiento por el FEM, las beneficiarias recibirán capacitación y acompañamiento técnico por parte de la autoridad municipal o distrital. El acompañamiento estará orientado en la consecución del punto de equilibrio del emprendimiento, su continuidad y su consolidación hacia el futuro, así como la planeación financiera, jurídica y tributaria.

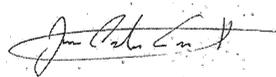
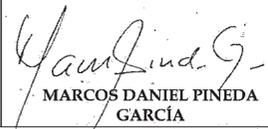
**Parágrafo.** Adicionalmente a las acciones previstas en el presente artículo, los municipios y distritos podrán promover acuerdos o convenios con Instituciones de Educación Superior, para la prestación de los servicios gratuitos de los consultorios empresariales y jurídicos de estas entidades en beneficio de las mujeres y sus proyectos de emprendimiento.

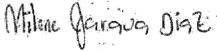
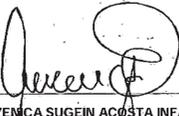
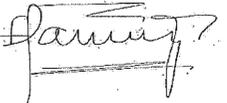
**Artículo 16°.** *Vigencia y derogatorias.* La presente ley entrará a regir a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

*Liliana B. Bitar C.*  
**LILIANA BITAR CASTILLA**  
Senadora

 <b>ANA CAROLINA ESPITIA JERÉZ</b> Senadora	 <b>DIELA LILIANA BENAVIDES</b> Senadora
 <b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 <b>EFRAÍN CEPEDA SARABIA</b> Senador de la República
 <b>JULIANA ARAY FRANCO</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 <b>NICOLÁS BARGUIL CUBILLOS</b> Representante a la Cámara
 <b>SARAY ROBAYO BECHARA</b> Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 <b>FERNANDO NIÑO MENDOZA</b> Representante a la cámara

 <b>JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO</b> Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca	 <b>JOSE ALFREDO GNECCO</b> Senador de la República
 <b>JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS</b> Senador de la República	 <b>MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO</b>
 <b>ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 <b>MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA</b>

 <b>KARINA ESPINOSA OLIVER</b> Senadora de la República Partido Liberal	 <b>MILENE JARAVA DIAZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Sucre
 <b>NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY</b> Senador de la República	 <b>NADIA BLEL SCAFF</b> Senadora de la República
 <b>HR. YENKA SUGÉN ACOSTA INFANTE</b> Representante a la Cámara Departamento del Amazonas	 <b>SOLEDAD TAMAYO TAMAYO</b> Senadora de la República
 <b>MODESTO AGUILERA VIDES</b> REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO	

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)  
 El día 26 del mes JULIO del año 2023  
 se radicó en este despacho el proyecto de ley  
 N° 046 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y  
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
 por: SOLEDAD TAMAYO TAMAYO, NADIA BLEL SCAFF, NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY, YENKA SUGÉN ACOSTA INFANTE, KARINA ESPINOSA OLIVER Y MODESTO AGUILERA VIDES.  
MILENE JARAVA DIAZ, MARIO PARRA RAMÍREZ, OLIVER Y OTROS MIEMBROS  
**SECRETARIO GENERAL**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2022**

*Por medio de la cual se crea el Fondo de Emprendimiento para la Mujer, FEM, como instrumento para impulsar el emprendimiento, el empleo y la cultura financiera y se dictan otras disposiciones.*

**I. CONTEXTO GENERAL DE LA INICIATIVA**

**A) Argumentos:**

El espíritu de esta normatividad busca en primera instancia, incrementar oportunidades a las mujeres mayores de 18 años para que tengan la opción de ingresar al mercado laboral por medio de emprendimientos creados por ellas.

Asimismo, con el fomento a sus emprendimientos, que estarán apalancados desde los mismos territorios, se busca consolidar herramientas para la reducción y cierre de las brechas sociales y económicas que afectan a las mujeres y fomentar salidas para los cientos de miles de casos de violencia económica e intrafamiliar que agobian a las mujeres, de manera que les permita salir de estos círculos de violencia, eliminando la dependencia económica que tienen con sus agresores y tradicionalmente les ha impedido vislumbrar alternativas para un cambio.

Adicionalmente, esta iniciativa busca apoyar con un fondo, creado en todos los municipios y distritos de Colombia, a las mujeres del país que tienen proyectos de emprendimiento y quieren hacerlos realidad, pero que aún no cuentan con el financiamiento, el denominado "Capital Semilla" para poder iniciar con sus iniciativas. De esta manera, es que a través del fondo FEM se pretende financiar a las mujeres, además de darles un apoyo técnico para que sus emprendimientos sobrevivan, progresen y se mantengan en el tiempo.

Es por estas razones que este proyecto de ley es pertinente pues busca que todas las mujeres tengan acceso al financiamiento sin los innumerables inconvenientes y obstáculos que se imponen tradicionalmente a las mujeres más necesitadas.

**B) Conceptos:**

**Fondo de Capital Semilla** Es un aporte estatal, en dinero o en especie, que se otorga por una sola vez al beneficiario, que no se restituye y que facilita el cierre financiero

para adquirir vivienda nueva, construir en lote propio y/o realizar las mejoras del hogar (*Fondo Nacional del Ahorro, 2022*). Este concepto es replicable a todos los demás sectores en que las mujeres pretendan realizar sus emprendimientos y llevar a cabo proyectos productivos, lo importante es que puedan contar con los aportes necesarios.

**Capital Semilla** Es un financiamiento que se otorga a nuevas iniciativas de negocio para que creen o consoliden su actividad. El aporte económico de este capital lo hacen terceros y no debe ser devuelto por el empresario que lo recibe. (*Ruta N - Medellín*)

**C) Contexto Nacional:**

El último informe de política monetaria preparado por el Banco de la República<sup>1</sup> en su resumen macroeconómico da cuenta de los siguientes aspectos: inflación anual que sigue aumentando y superando los pronósticos del mercado y del equipo técnico del Banco, debido entre otras, a presiones externas (precios y costos) más persistentes de lo estimado en el informe de enero de 2022; una actividad económica que volvió a sorprender al alza y a aumentar el pronóstico de crecimiento; reducción de la proyección de crecimiento de la demanda externa en un contexto de mayores presiones sobre la inflación global, altos precios del petróleo y unas condiciones financieras internacionales menos holgadas.

En síntesis: "Este nuevo contexto macroeconómico sugiere que habría un espacio muy reducido para una política monetaria expansiva". Y ello seguramente seguirá evidenciándose en la tasa de política monetaria, tal como ha sucedido en lo corrido de 2022.

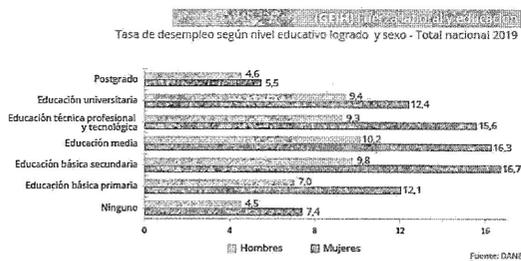


Fuente: Banco de la República.

<sup>1</sup> Informe de Política Monetaria Banco de la República. Abril de 2022.



Y más preocupante aún, que en todos los niveles educativos logrados las tasas de desempleo de las mujeres superan ostensiblemente a las de hombres, con una diferencia muy acentuada en los menores niveles educativos: 5,1% en básica primaria, 6,9% en básica secundaria 6,1% en media y 6,3% en técnica profesional y tecnológica.



Todo lo expuesto pone en evidencia la gran disparidad, desigualdad y la necesidad de ayudar a superar estas condiciones para las mujeres en el país, por lo cual se presenta la presente iniciativa, como una medida legislativa orientada a la discriminación positiva de un grupo poblacional determinado, justificada en una problemática real, cuantificada y soportada en la estadística, que requiere de acciones afirmativas del Estado para equilibrar la balanza.

Ahora bien, la forma de financiar se presenta teniendo en cuenta las actuales disposiciones legales en materia de ingresos corrientes de libre destinación para la respectiva categorización de Municipios en el país, que dan cuenta, con el actual salario mínimo vigente, de los rangos que a continuación se presentan para las distintas categorías:

CATEGORÍA	ICLD	%
ESPECIAL	> \$400.000.000.000	> \$4.000.000.000
PRIMERA	> \$100.000.000.000 < \$400.000.000.000	> \$1.000.000.000 < \$4.000.000.000
SEGUNDA	> \$50.000.000.000 < \$100.000.000.000	> \$500.000.000 < \$1.000.000.000
TERCERA	> \$30.000.000.000 < \$50.000.000.000	> \$300.000.000 < \$500.000.000
CUARTA	> \$25.000.000.000 < \$30.000.000.000	> \$250.000.000 < \$300.000.000
QUINTA	> \$15.000.000.000 < \$25.000.000.000	> \$150.000.000 < \$250.000.000
SEXTA	< \$15.000.000.000	< \$150.000.000

Como se puede apreciar, los rangos propuestos en la presente iniciativa no resultan altos con respecto a los ingresos propios de los municipios, desde un valor cercano a los \$150.000.000 para sexta categoría hasta un monto aproximado de \$4.000.000.000 en el caso de categoría especial. De hecho, el propósito de la Ley 617 de 2000 y demás normas que la han modificado, ha sido poder destinar mayores recursos a inversión y frente a los valores de ingresos corrientes de libre destinación presentados, la destinación por categoría al FEM no es muy significativa frente al impacto que se generaría en la financiación de los proyectos de inversión que presenten las beneficiarias. Dependiendo de la situación fiscal y financiera de cada Municipio, esta iniciativa prevé que, en caso de no contar con los suficientes ingresos corrientes de libre destinación, los Municipios puedan destinar recursos de las asignaciones que les correspondan del Sistema General de Regalías - SGR.

**D) Contexto Internacional:**

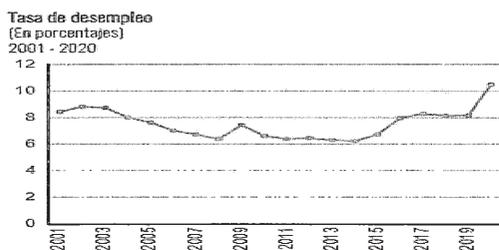
El último informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL<sup>2</sup>- con respecto a la situación de la región, da cuenta de un panorama preocupante en el impacto social que se registra posterior a la pandemia de COVID 19. Señala este informe la oportunidad para nuevos pactos sociales y fiscales: "Movilizar de manera estable los recursos indispensables para transitar hacia un estilo de desarrollo sostenible, menos desigual, centrado en las personas y que promueva la sostenibilidad de la vida...La idea de un pacto fiscal con progresividad debe ir entonces acompañada de objetivos muy concretos como dar sostenibilidad financiera a una protección amplia que beneficie al conjunto de la población y alcance un apoyo social y político sostenido.

<sup>2</sup> Panorama Social de América Latina 2021.

El pacto fiscal debería apuntar a contribuir a una recuperación económica inclusiva y transformadora, que abone a la igualdad de género, promoviendo una fiscalidad progresiva y sostenible, y asegurando recursos suficientes para una inversión social que viabilice el bienestar y el goce de derechos por parte de toda la población...

En suma, los pactos sociales y fiscales para construir el Estado de bienestar proveen a las sociedades de las oportunidades para alcanzar un futuro sostenible en común. Sin bienestar no habrá crecimiento ni sostenibilidad."

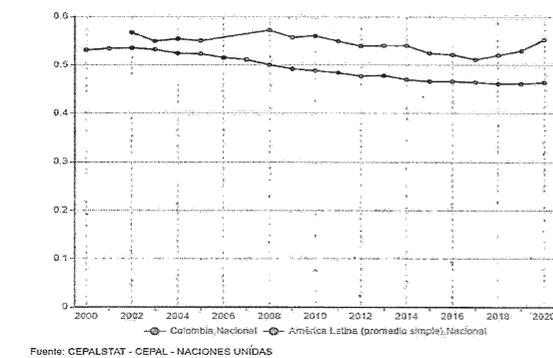
Pero la situación no deja de ser preocupante en materia de desempleo, desigualdad y pobreza en la región y de la cual Colombia no escapa, pues, está por encima de la media registrada en América Latina. A continuación tenemos expresadas las cifras de desempleo en la región en las dos últimas décadas hasta 2020:



Fuente: CEPAL

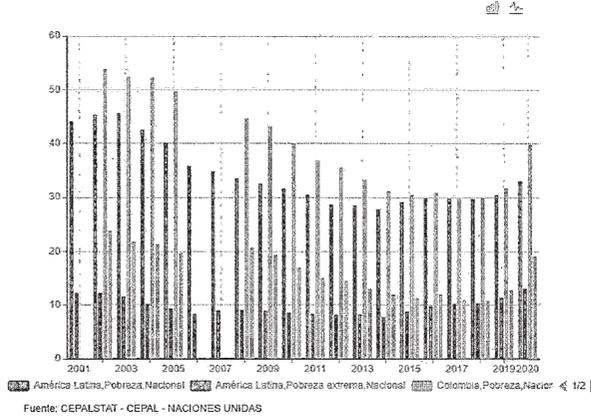
Y en materia de desigualdad la situación no es mejor, puede verse desde el año 2000 hasta el 2020 la variación en el coeficiente de Gini y para el caso colombiano, por ejemplo, se volvió prácticamente a niveles de dos décadas atrás: en 2002 dicho coeficiente era de 0,57 y el observado para 2020 fue 0,55:

Demográficos y sociales / Sociales / Distribución del ingreso  
**Índice de concentración de Gini**  
(Valores entre 0 y 1)



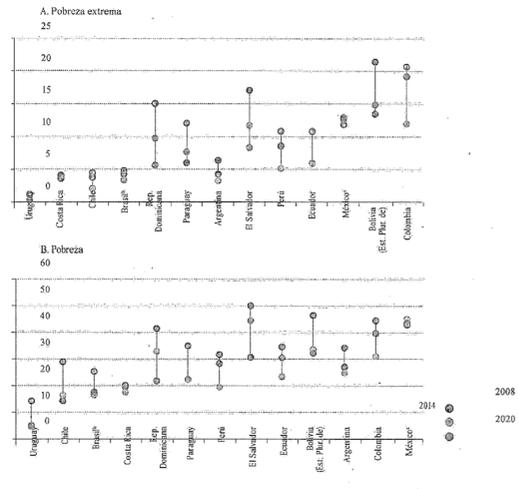
En cuanto a pobreza y pobreza extrema en la región, la serie 1990-2021 demuestra un diagnóstico crudo en el que un poco más del 32% de la población (201 millones de personas) se encuentran en condiciones de pobreza y casi el 14% (86 millones de personas) en pobreza extrema:

Demográficos y sociales / Sociales / Pobreza  
**Población en situación de pobreza extrema y pobreza según área geográfica**  
 (Porcentaje del total de la población en cada área geográfica)

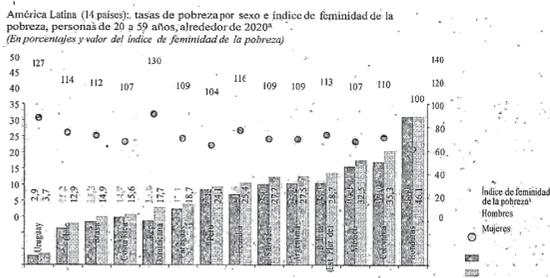


Las estimaciones realizadas por la CEPAL para la variación de pobreza extrema y de pobreza en 2020 sitúan a Colombia en la peor posición (12 entre 13 países) sólo superada por Perú. Para el periodo 2008-2014-2020 puede observarse cómo porcentualmente se volvió a valores observados más de una década atrás. Esta es la razón por la cual los expertos se refieren al retroceso de logros alcanzados en años anteriores.

América Latina (13 países): tasas de pobreza extrema y pobreza, 2008, 2014 y 2020\*  
 (En porcentajes)

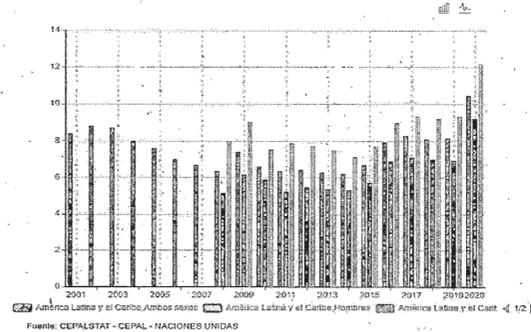


A continuación, se presentan las tasas de pobreza por sexo y el índice de femineidad de la pobreza en personas de 20 a 59 años:



La desigualdad de género al igual que en Colombia, es una constante en la región como tendencia que se ha acentuado en los últimos años:

Demográficos y sociales / Sociales / Empleo y remuneraciones / Desempleo  
**Tasa de desocupación según sexo**  
 (Tasa anual media)



En términos de desigualdad de género el informe lo señala como parte estructural de las sociedades y estilos de desarrollo en la región que han invisibilizado la importancia de los cuidados y provisión de bienestar entre las personas. "...la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado interactúan con los otros nudos de la desigualdad de género y causan condiciones desfavorables para las mujeres, que están sobrerrepresentadas en los grupos de ingresos más bajos y entre quienes se desempeñan en empleos de mayor precariedad y desprotección, encuentran obstáculos para ejercer libremente sus derechos sexuales y reproductivos, y siguen estando subrepresentadas en espacios públicos y de toma de decisiones".

Por todo lo expuesto, consideramos fundamental esta iniciativa legislativa para afrontar la realidad de las mujeres colombianas más necesitadas y dar una respuesta a las difíciles condiciones de pobreza, desempleo, violencia de género e intrafamiliar, desigualdad y una oportunidad invaluable para que puedan convertir sus emprendimientos en proyectos productivos que les permita insertarse en el mercado laboral en condiciones formales.

En los anteriores términos, quedan expuestos el objeto y motivación de la presente iniciativa, la cual dejo en manos del Congreso de la República con la firme convicción y esperanza de que se convierta en ley de la República luego de surtir su legítimo trámite democrático y constitucional.

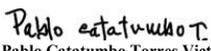
Atentamente,

*Liliana B. Bitar C.*  
**LILIANA BITAR CASTILLA**  
 Senadora

<p><b>Bibliografía:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Amarante, V. y J. P. Jiménez (2015), "Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina", Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina, J. P. Jiménez (ed.), Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).</li> <li>Banco Mundial (2021), Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños: los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe, Washington, D.C.</li> <li>Banco de la República de Colombia. Informe de Política Monetaria. Abril de 2022.</li> <li>CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2022/1-P), Santiago. (2021a), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad", Informe Especial COVID-19, N° 11, Santiago, julio.</li> <li>CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe (LC/CDS.4/3), Santiago, en prensa. (2021b), Panorama Social de América Latina, 2020 (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago. (2021c), Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago. (2021d), "La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad", Informe Especial COVID-19, N° 9, Santiago, febrero.</li> <li>Departamento Administrativo Nacional de Estadística. DANE. Estadísticas</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b></p> <p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 26 de Julio de 2023</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.046/23 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE EMPRENDIMIENTO PARA LA MUJER, FEM, COMO INSTRUMENTO PARA IMPULSAR EL EMPRENDIMIENTO, EL EMPLEO Y LA CULTURA FINANCIERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores LILIANA BITAR CASTILLA, ANA CAROLINA ESPITIA JERÉZ, DIELA LILIANA BENAVIDES, EFRAIN CEPEDA SARABIA, JOSÉ ALFREDO GNECCO, JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS, MIGUEL ÁNGEL BARRETO CASTILLO, MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA, KARINA ESPINOSA OLIVER, NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN, NADIA BLEL SCAFF, SOLEDAD TAMAYO TAMAYO; y los Honorables Representantes JULIAN PEINADO RAMÍREZ, JULIANA ARAY FRANCO, NICOLÁS BARGUIL CUBILLOS, SARAY ROBAYO BECHARA, FERNANDO NIÑO MENDOZA, JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO, ANGELA VERGARA GONZALEZ, MILENE JARAVA DÍAZ, YENICA ACOSTA INFANTE, MODESTO AGUILERA VIDES. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>TERCERA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 26 DE 2023</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>TERCERA</b> Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ</b> SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>
---	--

## CARTAS DE ADHESIÓN

### CARTA DE ADHESIÓN AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 04 DE 2023 SENADO HONORABLE SENADOR PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA *por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.*

<p>Bogotá, D.C., 28 de julio del 2023</p> <p>Señor <b>Gregorio Eljach Pacheco</b> Secretario General Senado de la República</p> <p><b>Asunto:</b> Suscribir el Proyecto de Acto Legislativo Senado: 04-23 Alimentación</p> <p>Reciba un cordial saludo, le escribo esperando que se encuentre muy bien.</p> <p>Por medio de la presente, quiero manifestar mi intención de suscribir el Proyecto de Acto Legislativo Senado: 04-23 Alimentación "Por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia".</p> <p>Agradezco la atención prestada.</p> <p>Cordialmente;</p> <p> <b>Pablo Catatumbo Torres Victoria</b> Senador de la República Partido Comunes – Pacto Histórico</p>	<div style="text-align: center; background-color: #cccccc; padding: 5px; border-radius: 10px;"><b>CONTENIDO</b></div> <p style="text-align: center;">Gaceta número 962 - Lunes, 31 de julio de 2023 SENADO DE LA REPÚBLICA PROYECTOS DE LEY</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 80%;"></th> <th style="text-align: right; width: 20%;"><b>Págs.</b></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Proyecto de ley número 35 de 2023 Senado, por medio de la cual se promueve y regula el uso de perros guía o de asistencia. ....</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">1</td> </tr> <tr> <td>Proyecto de ley número 46 de 2023 Senado, por medio de la cual se crea el Fondo de Emprendimiento para la Mujer (FEM), como instrumento para impulsar el emprendimiento, el empleo y la cultura financiera y se dictan otras disposiciones. ....</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">7</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;"><b>CARTAS DE ADHESIÓN</b></td> </tr> <tr> <td>Carta de adhesión al Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2023 Senado Honorable Senador Pablo Catatumbo Torres Victoria, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia. ....</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">14</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center; font-size: small;">IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2023</p>		<b>Págs.</b>	Proyecto de ley número 35 de 2023 Senado, por medio de la cual se promueve y regula el uso de perros guía o de asistencia. ....	1	Proyecto de ley número 46 de 2023 Senado, por medio de la cual se crea el Fondo de Emprendimiento para la Mujer (FEM), como instrumento para impulsar el emprendimiento, el empleo y la cultura financiera y se dictan otras disposiciones. ....	7	<b>CARTAS DE ADHESIÓN</b>		Carta de adhesión al Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2023 Senado Honorable Senador Pablo Catatumbo Torres Victoria, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia. ....	14
	<b>Págs.</b>										
Proyecto de ley número 35 de 2023 Senado, por medio de la cual se promueve y regula el uso de perros guía o de asistencia. ....	1										
Proyecto de ley número 46 de 2023 Senado, por medio de la cual se crea el Fondo de Emprendimiento para la Mujer (FEM), como instrumento para impulsar el emprendimiento, el empleo y la cultura financiera y se dictan otras disposiciones. ....	7										
<b>CARTAS DE ADHESIÓN</b>											
Carta de adhesión al Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2023 Senado Honorable Senador Pablo Catatumbo Torres Victoria, por el cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia. ....	14										