



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1331

Bogotá, D. C., martes, 10 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.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 101 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición bosque alto andino-páramo en el territorio nacional, se excluyen estas zonas para la realización de actividades de gran impacto ambiental y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 06 de agosto de 2024

Señor  
GREGORIO ELJACH PACHECO  
Secretario General  
Senado de la República

Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición bosque alto andino-páramo en el territorio nacional, se excluyen estas zonas para la realización de actividades de gran impacto ambiental y se dictan otras disposiciones".

Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición bosque alto andino-páramo en el territorio nacional, se excluyen estas zonas para la realización de actividades de gran impacto ambiental y se dictan otras disposiciones".

Por tal motivo, se anexa el original y dos copias.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA  
Senador de la República

## PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_ DE 2024 SENADO

"Por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición bosque alto andino-páramo en el territorio nacional, se excluyen estas zonas para la realización de actividades de gran impacto ambiental y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia,  
DECRETA

**Artículo 1° Objeto.** Establecer la obligación del Estado colombiano en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de delimitar las zonas de transición de bosque alto andino-páramo, así como de excluirlas de actividades de gran impacto ambiental, con el fin de buscar la conservación de los ecosistemas de páramo.

**Artículo 2° Principios.** La presente Ley se rige según los siguientes principios contemplados en la Ley 99 de 1993 y la Ley 1930 de 2018:

- Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
- Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.
- En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.
- La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.
- El ordenamiento del uso del suelo deberá estar enmarcado en la sostenibilidad e integralidad de los páramos.
- En concordancia con la Ley 21 de 1991 y demás normas complementarias, el Estado propenderá por el derecho de las comunidades étnicas a ser consultadas, cuando se construyan los programas, proyectos o actividades específicas para la reconversión o sustitución de las actividades prohibidas.
- Se deberá garantizar el diseño e implementación de programas de restauración ecológica, soportados en el Plan Nacional de Restauración en aquellas áreas alteradas por actividades humanas o naturales de diverso orden.
- En la protección de los páramos se adopta un enfoque ecosistémico e intercultural que reconoce el conjunto de relaciones socioculturales y procesos ecológicos que inciden en la conservación de la diversidad biológica, de captación, almacenamiento, recarga y regulación hídrica que garantiza los servicios ecosistémicos.

**Artículo 3°. Delimitación de la zona de transición bosque alto andino-páramo.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible delimitará en un período no superior a dos (2) años las zonas de transición bosque alto andino-páramo en todo el territorio nacional.

**Parágrafo.** La delimitación de estas zonas deberá realizarse atendiendo a estudios técnicos, sociales y ambientales, asimismo debe contar con la participación activa y vinculante de todas las comunidades que habitan en estos sectores y que se verán impactadas con los efectos de la delimitación.

**Artículo 4°. Criterios para la delimitación de las zonas de transición bosque alto andino-páramo.** La delimitación de las zonas de transición bosque alto andino-páramo se realizarán con base en:

1. El área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt a escala 1:25.000 o la que esté disponible.
2. Los estudios técnicos, económicos sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional, las universidades acreditadas, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM y el Servicio Geológico Colombiano - SGC, de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Artículo 5°. Prohibiciones en las zonas de transición bosque alto andino-páramo.** Se prohíbe la realización de actividades de explotación y exploración de minería a gran escala, así como de hidrocarburos en las zonas de transición de bosque alto andino-páramo.

**Artículo 6°. Modifíquese los numerales 1 y 2 del artículo 5° de la Ley 1930 de 2018 así:**

1. Desarrollo de actividades de exploración y explotación minera. Esta prohibición se extiende a las zonas de transición bosque alto andino-páramo Para el efecto, el Ministerio de Minas y Energía en coordinación con las autoridades ambientales y regionales y con base en los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará los lineamientos para el programa de sustitución que involucre el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras, y diseñará, financiará y ejecutará los programas de reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros tradicionales que cuenten con título minero y autorización ambiental, procurando el mejoramiento de sus condiciones de vida.
2. Se prohíbe el desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, así como la construcción de refinerías de hidrocarburos. Esta prohibición se extiende a las zonas de transición bosque alto andino-páramo.

**Artículo 7°. Sanciones.** Quien realice, promueva o facilite las actividades contempladas en el artículo 5° de la presente Ley será sancionado conforme a las medidas preventivas y sancionatorias contempladas en la Ley 1333 de 2009, o las normas que la modifiquen o sustituyan, sin perjuicio de las demás acciones penales y civiles a que haya lugar.

**Artículo 8°. Transición Productiva.** Una vez realizada la delimitación de las zonas de transición de bosque alto andino - páramo, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, elaborará para estas áreas, en un tiempo no mayor a un año, los lineamientos que permitan garantizar la transición de los sistemas de producción agropecuarios extensivos a sistemas de producción agroecológicos, esto con el fin de restaurar la conectividad ecológica entre estos dos ecosistemas, garantizar el cierre de la frontera agrícola y fortalecer la soberanía alimentaria y producción agropecuaria de las comunidades presentes.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
PROYECTO DE LEY N° \_\_\_ DE 2024 SENADO**

"Por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición bosque alto andino-páramo en el territorio nacional, se excluyen estas zonas para la realización de actividades de gran impacto ambiental y se dictan otras disposiciones".

**ANTECEDENTES**

La presente iniciativa legislativa ha sido radicada previamente en tres ocasiones, a saber:

El 20 de julio de 2020 se radicó el Proyecto de Ley N° 082 de 2020 C, si bien tuvo ponencias para primer debate fue archivado por tránsito de legislatura.

El 03 de agosto de 2021 se radicó el Proyecto de Ley N° 172 de 2021 C, el cual fue archivado en debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes.

Finalmente el 31 de agosto de 2022 se radicó el Proyecto de Ley N° 160 de 2022 S, fue designado como ponente el Senador Inti Asprilla, quien rindió ponencia positiva con modificaciones para primer y segundo debate, pero el proyecto fue archivado por tránsito de legislatura.

Dada la importancia que requiere en el contexto colombiano la protección de las zonas de transición bosque alto andino- páramo, en esta legislatura se radica nuevamente esta iniciativa, con modificaciones, fruto de los aportes hechos por el ponente en la Comisión Quinta del Senado de la República, para que siga su trámite y se convierta en Ley de la República.

**OBJETO DEL PROYECTO**

Este proyecto de ley pretende establecer la obligación del Estado colombiano en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de delimitar las zonas de transición de bosque alto andino-páramo, así como de excluirlas de actividades de gran impacto ambiental, con el fin de buscar la conservación de los ecosistemas de páramo.

**JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Partimos de la definición del páramo como una amalgama de realidades socioculturales y procesos biogeofísicos, un ecosistema de alta montaña pensado, habitado y transformado por hombres y mujeres. No se está delimitando solamente un ecosistema, sino espacios llenos de significado social y cultural, poblados desde centurias. De acuerdo con Rangel-Ch. (2000), «la región de vida paramuna comprende las extensas zonas que coronan las cordilleras entre el bosque andino y el límite inferior de las nieves

**Parágrafo.** Para la elaboración de los lineamientos de la transición productiva agroecológica en las zonas de transición, se deberá incluir a las comunidades, productores agropecuarios y organizaciones campesinas presentes en las zonas de transición, así como a las universidades y demás instituciones que considere el Gobierno Nacional.

**Artículo 9°. Estrategias de conservación.** Las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible con jurisdicción en las áreas delimitadas formularán en un término de máximo un (1) año contado a partir de la delimitación desarrollada, estrategias de conservación con enfoque participativo, con el propósito de contribuir a la restauración, rehabilitación y recuperación ecosistémica de éstas áreas.

**Artículo 10°. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

  
**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República

**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992 )  
El día 06 del mes 08 del año 2024  
se radicó en este despacho el proyecto de ley  
N°. 101 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales por:  
#S. Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL

perpetuas. Está definida como región natural por la relación entre el suelo, el clima, la biota y la influencia humana».<sup>1</sup>

Los ecosistemas de páramo son muy frágiles, y la actividad minera puede acarrear consecuencias negativas en las coberturas vegetales y cambios geomorfológicos y físico-químicos en el suelo y subsuelo, lo que deviene en una vulneración de los principios del medio ambiente sano, el desarrollo sostenible, el principio de precaución y el derecho al agua. La no precaución implicaría un detrimento "Por los altos costos que implicaría para el Estado colombiano los daños ocasionados por cuenta de la actividad minera y petrolera en los páramos en su mayoría baldíos reservados y por los costos que implicaría para el Estado la recuperación de dichos ecosistemas – recuperación total que resulta imposible-, así como la consecución de nuevas fuentes para soportar la demanda de agua"<sup>2</sup>

Los ecosistemas de páramo en Colombia presentan una extensión aproximada de 1.925.410 hectáreas de las cuales 746.644 se encuentran en áreas de Parques Nacionales Naturales. A pesar de que esta área corresponde solo al 2% del territorio nacional, nos destacamos a nivel mundial como el país con la mayor área de estos ecosistemas. Este aspecto resalta la responsabilidad que tenemos en cuanto a la conservación de estos ecosistemas exclusivos del norte de la Cordillera de los Andes, hábitat de un importante número de especies de plantas y animales entre las cuales sobresalen especies endémicas o en alguna categoría de amenaza de extinción. Puede destacarse que el 90% de la flora de los páramos es endémica y el 8% del total de endemismos de la flora nacional se encuentra en estos ecosistemas.<sup>3</sup>

Sobre la estrecha relación entre los ecosistemas de páramo con el bosque altoandino, es necesario traer a colación el siguiente aparte de la sentencia T-361 de 2017: "[L]a Zona de Transición entre el Bosque y el Páramo (ZTBP) es de gran importancia para la conservación y la provisión de bienes y servicios, en primer lugar debido a la alta riqueza y diversidad de especies que allí se encuentran. Rangel-Ch (2000) registra en esta zona de la alta montaña colombiana el mayor número de especies (2384 pertenecientes a 486 géneros y 115 familias), al igual que el mayor número de especies de distribución restringida (984), con respecto al páramo bajo, que tiene 1958 especies, de 415 géneros y 102 familias, y el páramo medio, con 1575 especies de 361 géneros y 90 familias. Además, presenta una alta heterogeneidad que permite la existencia de gran cantidad de nichos y hábitats para las especies de fauna."

A pesar de la notable importancia de estos ecosistemas, desde hace décadas se registran altos índices de poblamiento y ocupación de los páramos, expresados en profundas transformaciones ecosistémicas originados en procesos productivos como la agricultura, la ganadería y en algunos casos la minería. Estas transformaciones han estado acompañadas por el aumento en la contaminación y la invasión biológica, al tiempo que ha venido aumentando la vulnerabilidad de estos ecosistemas al cambio climático que a su

<sup>1</sup> Tomado de: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/410-plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-12>

<sup>2</sup> Sentencia C-035/16

<sup>3</sup> Rivera, D. y Rodríguez, C. 2011. Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos de Colombia. 2011. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial e Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

vez han ocasionado alteraciones en los límites naturales de estos ecosistemas, la pérdida de hábitats y especies, y la disminución en la capacidad de prestar servicios ecosistémicos, lo que genera dificultades en el desarrollo de actividades de manejo y conservación.<sup>4</sup>

El páramo tiene mayor capacidad de absorción de carbono que la selva húmeda tropical y las llanuras. Las mediciones arrojaron que las bajas temperaturas generan procesos que favorecen la captura del CO2 y lo convierten en materia orgánica. Una hectárea de un páramo protegido puede llegar a capturar 200 toneladas al año de CO2 equivalente, y estamos hablando de 535.000 hectáreas de páramos solo en la jurisdicción de Corpoboyacá.<sup>5</sup>

Definir un límite trasciende los elementos técnicos y operativos. Delimitar cualquier zona es, ante todo, una decisión política, un ejercicio de territorialidad encaminado a la regulación de la vida social. Delimitar es una acción compleja que involucra conocimientos científicos, considerando un denso conjunto de presupuestos morales y éticos.<sup>6</sup>

El presente proyecto busca conciliar la permanencia de los habitantes en el páramo, y la realización de actividades de conservación, al mismo tiempo que aboga por brindar herramientas de gestión fiscal que soporten la reconversión productiva, buscando la garantía de la calidad de la vida de la gente que vive en ellos, esta iniciativa propende integrarse a un cuerpo normativo que impulse la zonificación concertada predio a predio con el fin de levantar el inventario de las condiciones sociales y económicas de los habitantes localizados allí, estableciendo la proscripción de mega minería en las áreas de páramo buscando alternativas económicas que permitan al Estado el cumplimiento de sus fines constitucionales.

**CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD**

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**ARTÍCULO 58.** Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> 'Suelos de los páramos de Boyacá. Ecosistemas potenciales para la captura de carbono' 2017/02/20

<sup>6</sup> Ibid 3.

comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.

**ARTÍCULO 63.** Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

**ARTÍCULO 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

**ARTÍCULO 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

**ARTÍCULO 366.** El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

**LEGISLACIÓN COLOMBIANA**

**Ley 99 de 1993.** Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

**Ley 1930 de 2018.** Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia.

**JURISPRUDENCIA**

C-339 de 2002 M.P. Marco Monroy	"Naturalmente las zonas excluidas deben ser claramente delimitadas geográficamente y esta función se le asigna a la autoridad ambiental en integración y armonía con lo preceptuado por el artículo 5 de la ley 99 de 1993. Además incluye la colaboración de la autoridad minera en las áreas de interés minero, con lo cual se hace efectivo el principio de protección prioritaria de la biodiversidad del país junto con un aprovechamiento en forma sostenible, de
---------------------------------	---

	acuerdo con lo principios universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, ratificada por Colombia"
C- 443 de 2009 M.P. Nilson Pinilla	"Considera entonces necesario la Corte Constitucional exhortar al Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, al igual que a las corporaciones autónomas regionales y a las autoridades ambientales competentes, para que cumplan con los distintos deberes ambientales a su cargo y, por una parte, avancen en la declaración y delimitación de las zonas excluidas de la minería y por otra parte adopten medidas eficaces para la protección del medio ambiente en general y de las áreas de especial importancia ecológica tales como los páramos."
C-035 de 2016	"Ante la vulnerabilidad, fragilidad y dificultad de recuperación de los ecosistemas de páramo, el Estado tiene a su cargo la obligación de brindar una protección más amplia y especial, dirigida específicamente a preservar este tipo de ecosistema. Lo anterior no sólo porque es un tipo de bioma que no es común en el mundo, sino también en razón de los importantes servicios ambientales que presta, sumado al hecho que en la actualidad es un ecosistema sometido a intervenciones negativas o disturbios que afectan su pervivencia."

**CAUSALES DE IMPEDIMENTO**

Conforme al artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª 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 interés del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un Proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir o fusionarse con los intereses de los electores.

**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 7º 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 previsiones 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 7º 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. 7º 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>11</sup>


Atentamente,

**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República

<p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b> Secretaría General ( Art. 133 y ss Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>06</u> del mes <u>08</u> del año <u>2024</u> se radicó en este despacho el proyecto de ley Nº. <u>101</u> Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos <del>constitucionales y legales</del> por: <u>H.S. Fabian Diaz Plata</u></p> <p style="text-align: center;">_____ SECRETARIO GENERAL</p>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 06 de Agosto de 2024</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.101/24 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA DELIMITACIÓN DE ZONAS DE TRANSICIÓN BOSQUE ALTO ANDINO-PÁRAMO EN EL TERRITORIO NACIONAL, SE EXCLUYEN ESTAS ZONAS PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE GRAN IMPACTO AMBIENTAL 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 el Honorables Senador FABIÁN DÍAZ PLATA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA 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 – AGOSTO 06 DE 2024</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA 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>EFRAIN CEPEDA SARABIA</b> SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p> <p><small>Proyectó: Sarly Novoa Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña-Jefe de Leyes</small></p>
--	---

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2024 SENADO**

*por medio de la cual se promueve la enseñanza de ética interespecie en las instituciones educativas del país.*

<p>Bogotá D.C., 06 de agosto de 2024</p> <p style="text-align: right;">PL. 102/24 YL</p> <p>Señor <b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General Senado de la República</p> <p style="text-align: center;">Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se promueve la enseñanza de ética interespecie en las instituciones educativas del país"</p> <p>Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se promueve la enseñanza de ética interespecie en las instituciones educativas del país"</p> <p>Por tal motivo, se anexa el original y dos copias.</p> <p>Atentamente,  <b>FABIAN DIAZ PLATA</b> Senador de la República</p>	<p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b> Secretaría General ( Art. 133 y ss Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>06</u> del mes <u>08</u> del año <u>2024</u> se radicó en este despacho el proyecto de ley Nº. <u>102</u> Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos <del>constitucionales y legales</del> por: <u>H.S. Fabian Diaz Plata</u></p> <p style="text-align: center;">_____ SECRETARIO GENERAL</p>
---	--

**PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_ DE 2024 SENADO**

“Por medio de la cual se promueve la enseñanza de ética interespecie en las instituciones educativas del país”

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

**Artículo 1º. Objeto:** La presente ley tiene por objeto promover la enseñanza obligatoria de ética interespecie en todas las instituciones educativas del país a través del área obligatoria y fundamental de ciencias naturales y educación ambiental a que se refiere el numeral 1 del artículo 23 de la Ley 115 de 1994, con el propósito de adquirir conocimientos etológicos, deconstruir nociones y prácticas especistas, promocionar el bienestar y protección animal, construir respeto y prácticas de convivencia y solidaridad hacia y con los animales.

**Artículo 2º.** Adiciónese un parágrafo al artículo 23 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

**PARÁGRAFO.** Dentro del área obligatoria y fundamental de ciencias naturales y educación ambiental se promoverá la enseñanza de ética interespecie con el propósito de adquirir conocimientos etológicos, deconstruir nociones y prácticas especistas, promocionar el bienestar y promoción animal, construir respeto y prácticas de convivencia y solidaridad hacia y con los demás animales.

**Artículo 3º.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentarán en un plazo de seis meses los lineamientos para que las instituciones educativas del país implementen lo dispuesto en esta ley.

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

Atentamente,



**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República

Tan solo en 2023, los fiscales Gelma realizaron 140 imputaciones y obtuvieron 83 condenas por maltrato animal, “de esta manera, hay respuesta de la Fiscalía en el 54,92% de los casos conocidos.”<sup>2</sup>

Con este proyecto se pretende a través de la educación evitar que estos actos de crueldad animal se sigan repitiendo, si se logra implementar esta iniciativa legislativa, los niños, niñas y adolescentes en sus instituciones educativas recibirán formación sobre ética interespecie, bienestar y protección animal, que les permitirá generar conciencia del cuidado, el respeto y la justicia para con los animales.

**CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD**

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**ARTÍCULO 8º.** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

**ARTÍCULO 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

**ARTÍCULO 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

**LEGISLACIÓN COLOMBIANA**

<sup>2</sup> Tomado de: <https://www.radioparcial.com/actualidad/212-condenas-por-maltrato-animal-en-colombia-en-los-ultimos-cuatro-anos#:~:text=Tan%20solo%20en%202023%2C%20los,%25%20de%20los%20casos%20conocidos%2E%80%9D>.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_ DE 2024 SENADO**

“Por medio de la cual se promueve la enseñanza de ética interespecie en las instituciones educativas del país”

**ANTECEDENTES**

El 2 de febrero de 2021 radiqué en la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley N° 510 de 2021 C y posteriormente el 03 de agosto de 2021 radiqué el Proyecto de Ley N° 171 de 2021, ambas iniciativas buscaban establecer la enseñanza obligatoria de la cátedra de bienestar y protección animal en todas las instituciones educativas del país, pero fueron archivadas por tránsito de legislatura.

El 21 de julio de 2022 radiqué en el Senado de la República el Proyecto de Ley N° 016 de 2022 S, que tenía por objeto establecer la enseñanza obligatoria de Ética Interespecie en todas las instituciones educativas del país. Fue designado como ponente el Senador Gustavo Moreno, quien rindió ponencia positiva con modificaciones para primer y segundo debate, pero el proyecto fue archivado por tránsito de legislatura.

Dada la importancia que requiere en el contexto colombiano el bienestar y protección animal, para esta nueva legislatura se radica nuevamente esta iniciativa, con modificaciones, fruto de los aportes hechos por el ponente en la Comisión Sexta del Senado de la República, para que siga su trámite y se convierta en Ley de la República.

**OBJETO DEL PROYECTO**

La presente ley tiene por objeto promover la enseñanza obligatoria de ética interespecie en todas las instituciones educativas del país a través del área obligatoria y fundamental de ciencias naturales y educación ambiental a que se refiere el numeral 1 del artículo 23 de la Ley 115 de 1994, con el propósito de adquirir conocimientos etológicos, deconstruir nociones y prácticas especistas, promocionar el bienestar y protección animal, construir respeto y prácticas de convivencia y solidaridad hacia y con los animales.

**JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Los casos de maltrato animal a diario conmocionan a la sociedad colombiana. Estos hechos demuestran que falta mucho por hacer desde el Estado para lograr erradicar estas conductas y que se pueda materializar su protección especial.

Según el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal (IDPYBA) en 2022 el Escuadrón Anticrueldad realizó 5.036 visitas a lugares en donde presuntamente ocurrían acciones de maltrato, en estas actividades se valoraron 6.427 animales y se ejecutaron 579 incautaciones.<sup>1</sup>

De otra parte, el Grupo Especial para la Lucha con el Maltrato Animal (GELMA) de la Fiscalía General de la Nación, en los últimos cuatro años ha obtenido 212 condenas e imputado cargos a 619 personas por el delito de maltrato animal.

<sup>1</sup> Tomado de: <https://oab.ambientebogota.gov.co/maltrato-animal-en-bogota-cifras/>

**Ley 5ª de 1972.** “Por la cual se provee a la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de animales.”

**Ley 84 de 1989.** Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se crean unas contravenciones y se regula lo referente a su procedimiento y competencia.

**Ley 1638 de 2013.** Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales silvestres, ya sean nativos o exóticos, en circos fijos e itinerantes.

**Ley 1774 de 2016.** Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones.

**Ley 1801 de 2016.** Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

**Ley 2047 de 2020.** Por la cual se prohíbe en Colombia la experimentación, importación, fabricación y comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos que sean objeto de pruebas con animales y se dictan otras disposiciones.

**Ley 2054 de 2020.** Por la cual se modifica la Ley 1801 de 2016 y se dictan otras disposiciones.

**Ley 2294 de 2023.** Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

**Ley 2318 de 2023.** “Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines y asonadas y se dictan otras disposiciones”

**JURISPRUDENCIA**

<b>Sentencia C-666 de 2010 M.P. Humberto Sierra</b>	“...la posibilidad de que se vean afectados por tratos crueles, por acciones que comportan maltrato, por hechos que los torturen o angustien obliga a que las acciones que respecto de ellos se realicen por parte de los seres humanos sean expresión del comportamiento digno que hacia ellos deben tener seres dignos. En efecto, la superioridad racional –moral- del hombre no puede significar la ausencia de límites para causar sufrimiento, dolor o angustia a seres sintientes no humanos.”
<b>Sentencia C-283 de 2014 M.P. Jorge Palacio</b>	“Repensar posibles horizontes y transformar las sedimentadas tradiciones cuando socavan intereses vitales y primarios de toda sociedad democrática y constitucional es un imperativo, como medida para desterrar injusticias presentes dadas por el menosprecio de la dignidad de los demás seres vivos. La resistencia al cambio cultural en pro del bienestar animal debe cesar, empezando con la abolición de todo maltrato por diversión, presentado en los circos o en las corridas de toros.”
<b>Sentencia C-084 de 2017 M.P. Alberto Rojas</b>	“Nótese que en ningún momento se permite un

	<p><i>maltrato intencional contra un ser sintiente, puesto que ello implicaría otorgar una atribución para el ejercicio de violencia y maltrato contra los animales, hipótesis contraria a la dignidad humana. Lo anterior significa que las actividades reconocidas como excepciones no deben incluir maltrato voluntario e innecesario por parte de las personas hacia los seres sintientes."</i></p>	<p>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 previsiones 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.</p>
<p><b>Sentencia C-045 de 2019 M.P. Antonio Lizarazo</b></p>	<p><i>"Se advierte que el fundamento para prohibir la caza deportiva no debe ser el deber de protección de la riqueza natural de la Nación, sino, principalmente, como se ha expuesto, que no existe una razón constitucionalmente válida que permita mantener en el ordenamiento actividades que generen tratos crueles a los animales."</i></p>	<p>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 7º 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.</p>
<p><b>Sentencia C-148 de 2022 M.P. Diana Fajardo</b></p>	<p><i>"La palabra animal en realidad no designa un solo ser o una sola clase de seres. Remite en cambio a una diversidad abrumadora, desde las enormes ballenas a los pequeños insectos; de los elefantes a las termitas, en un espectro de apariencias, organismos, funciones y relaciones difíciles de imaginar. Por esta razón, las preguntas acerca de cuál es el trato respetuoso o decente por parte del ser humano hacia los animales se proyecta en un prisma de incontables inquietudes, que deben considerar, por una parte, los mandatos generales de protección y bienestar a la fauna y, por otra, las características de cada especie para la identificación de respuestas adecuadas desde el derecho."</i></p>	<p>...Así, pues, el mencionado art. 7º 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.</p>

**CAUSALES DE IMPEDIMENTO**

Conforme al artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª 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 interés del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un Proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir o fusionarse con los intereses de los electores.


**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 7º 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

...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>13</sup>

Atentamente,



**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República

**SECCIÓN DE LEYES**

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

Bogotá D.C., 06 de Agosto de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.102/24 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE LA ENSEÑANZA DE ÉTICA INTERESPECIE EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL PAÍS", 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 el Honorable Senador FABIÁN DÍAZ PLATA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** 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 – AGOSTO 06 DE 2024**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEXTA** 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**

**EFRAIN CEPEDA SARABIA**  
**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Proyectó: Sarly Novoa  
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña-Jefe de Leyes

PROYECTO DE LEY NÚMERO 103 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se implementan condiciones que garanticen un efectivo control de asistencia a los congresistas y funcionarios a las sesiones citadas en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C. 06 de agosto de 2024

Señor GREGORIO ELIACH PACHECO Secretario General Senado de la República

Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se implementan condiciones que garanticen un efectivo control de asistencia a los congresistas y funcionarios a las sesiones citadas en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones".

Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y ss de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se implementan condiciones que garanticen un efectivo control de asistencia a los congresistas y funcionarios a las sesiones citadas en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones".

Por tal motivo, se anexa el original y dos copias.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA N° DE 2024 SENADO

"Por medio de la cual se implementan condiciones que garanticen un efectivo control de asistencia a los congresistas y funcionarios a las sesiones citadas en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto implementar mecanismos para hacer un debido control de asistencia de los Congresistas y Funcionarios a las sesiones citadas con el fin de garantizar la debida participación y el correcto ejercicio del trámite legislativo.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 89 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 89. Llamada a lista. Llegada la hora para la cual ha sido convocada la sesión, cada uno de los Presidentes de las Corporaciones ordenarán llamar a lista para verificar el quórum constitucional. En el acta respectiva se harán constar los nombres de los asistentes y ausentes a la sesión. Entre otras razones, se considerarán ausentes quienes no registren su asistencia biométricamente en los primeros treinta minutos a partir de la hora citada, dando lugar al descuento salarial y la multa de un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV).

Además, en el acta constarán las razones de excusa invocadas, con su transcripción textual. Su desconocimiento por el Secretario será causal de mala conducta.

El llamado a lista será de carácter continuado y se deberá registrar biométricamente en diferentes momentos de la sesión y al final de esta. Se dará un tiempo de (5) cinco minutos para los registros biométricos posteriores al del inicio de sesión. Se considerará ausente al congresista que no esté registrado biométricamente durante el lapso abierto para registro en cualquiera de los llamados a lista establecidos.

Para el llamado a lista deberá emplearse preferiblemente por Secretario el procedimiento o sistema técnico biométrico que está aprobado para su funcionamiento en el Congreso, en caso de fallas en el sistema o imposibilidad de sus usos se podrá emplear cualquier procedimiento eficaz y eficiente que cumpla con este fin.

Parágrafo. La Asistencia Biométrica al final es obligatoria y requisito indispensable para poder ser verificada y validada la asistencia del Congresista. Si no se realiza el registro Biométrico al finalizar sin excusa válida se entenderá como inasistencia.

Artículo 3°. Modifíquese el parágrafo del artículo 90 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

Parágrafo. Las excusas por inasistencia serán enviadas a la Comisión de Acreditación Documental de la Respectiva Cámara, en los términos dispuestos por el artículo 60 de este reglamento. Su dictamen será presentado a la Mesa Directiva la cual adoptará la decisión final, de conformidad con la Constitución y la Ley. Simultáneamente, las excusas por incapacidad física serán evaluadas por una comisión de expertos o la entidad médica que

haga sus veces en un lapso no mayor a 15 días a partir del momento de la presentación de la excusa.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 268 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 268. Deberes. Son deberes de los Congresistas:

- 1. Asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte. Para lo cual deberá registrar su asistencia al inicio y al final por medio de las herramientas de identificación biométrica en todas las sesiones.
2. Respetar el Reglamento, el orden, la disciplina y cortesía congresionales.
3. Guardar reserva sobre los informes conocidos en sesión reservada.
4. Abstenerse de invocar su condición de Congresista que conduzca a la obtención de algún provecho personal indebido.
5. Presentarse a su posesión como Congresista, con una declaración juramentada de su patrimonio y de las actividades que puedan significarle ingresos económicos adicionales al cargo de representación popular.
6. Poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.
7. Cumplir las disposiciones acerca de las incompatibilidades y conflictos de interés.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 271 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 271. Inasistencia. La falta de asistencia de los Congresistas se conforma con la carencia de registros biométricos sin excusa válida, las cuales deben realizarse al inicio y al final de todas las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras Legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte los congresistas, este registro incompleto, no causará los salarios y prestaciones correspondientes.

Esta falta producirá una sanción correspondiente de un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) por cada inasistencia injustificada, todo ello, sin perjuicio de la pérdida de la investidura cuando hubiere lugar.

Mensualmente el Presidente de cada una de las corporaciones y los Presidentes de cada Comisión Constitucional deberán enviar un informe al Consejo de Estado indicando las ausencias por cada congresista y su respectiva justificación, si la hay. Con base en ello, el Consejo de Estado decretará la pérdida de investidura por inasistencia en los casos que corresponda.

Artículo 6°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 5 de 1992:

Artículo nuevo. Los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos que se ausenten a una citación para debates de control político en el Congreso de la República sin justificación alguna, deberán pagar una multa de un (1) salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV).

Para el trámite de las excusas por inasistencia de estos funcionarios, se tendrán en cuenta las mismas disposiciones establecidas para los congresistas.

La asistencia de los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos citados a Debates de Control Político, no se reemplazarán por delegados del mismo, ante la inasistencia aun con delegado le será aplicado lo dispuesto en este artículo. Será disposición del Congreso Pleno, las Cámaras Legislativas o las Comisiones según corresponda determinar la continuidad del debate con el respectivo delegado.

Artículo 7°. La Dirección Administrativa del Senado y de la Cámara de Representantes contarán con 6 meses posteriores a la entrada en vigencia de esta ley para dotar según corresponda a los recintos del Congreso pleno, las Cámaras Legislativas o las Comisiones de sistemas biométricos de registro de asistencia.

Artículo 8°. Vigencia. La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República

Stamp: SENADO DE LA REPUBLICA, Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992), El día 06 del mes de agosto del año 2024, se radió en este despacho el proyecto de ley N° 103 Acto Legislativo N°, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por H.S. Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
PROYECTO DE LEY ORGÁNICA \_\_\_\_\_ DE 2024 SENADO**

"Por medio de la cual se implementan condiciones que garanticen un efectivo control de asistencia a los congresistas y funcionarios a las sesiones citadas en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones".

La presente exposición de motivos está compuesta por 6 apartes principales:

I. OBJETO DEL PROYECTO	5
II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS	5
III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO	5
IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD	8
V. IMPACTO FISCAL	14
VI. CAUSALES DE IMPEDIMIENTO	15

**I. OBJETO DEL PROYECTO**

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto reducir la inasistencia de congresistas y funcionarios que participan en la tarea legislativa del Congreso de la República, implementando el uso obligatorio del sistema biométrico para tomar asistencia al inicio, en el desarrollo y final de cada sesión a la cual se tiene el deber constitucional de asistir, garantizando la gestión de los trámites y el compromiso adquirido con los colombianos.

**II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

La iniciativa legislativa fue radicada en la Legislatura 2022-2023 por el suscrito Senador, fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de Ley No. 35 de 2022 del Senado "Por medio del cual se implementa nuevo control de asistencia de congresistas", publicado en la gaceta 883 de 2022. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992. Se radica nuevamente con breves ajustes a efectos de aunar esfuerzos por la eficacia y eficiencia en la rama legislativa.

**III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Es necesario insistir en el presente proyecto de ley, teniendo en cuenta los altos índices de asistencia por un gran número de congresistas y funcionarios, los cuales únicamente asisten al primer registro de asistencia y proceden abandonar el recinto, faltando en el cumplimiento de sus deberes en las sesiones y tareas legislativos, es por esta razón tiene como objetivo implementar la obligatoriedad de registro biométrico al inicio, desarrollo y final de todas las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte, lo anterior para garantizar que el congreso pueda hacer su labor legislativa y sus respectivas funciones constitucionales y legales sin tener como obstáculo la asistencia de los congresistas.

Para lograrlo, se busca implementar la obligatoriedad del registro biométrico junto las sanciones disciplinarias por causal de inasistencia de los congresistas y funcionarios citados a debates, implementando sanciones económicas, reforzando el proceso para la validación de excusas médicas, estableciendo multas a los jefes de las carteras ministeriales que falten a los debates sin justificación alguna, entre otras medidas.

La Ley 5 de 1992, por medio de la cual se expide el Reglamento del Congreso, establece en su artículo 268 que uno de los deberes de los congresistas es "asistir a las sesiones del Congreso pleno, las

Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte". Es decir, que los congresistas tienen la obligación legal de asistir a las sesiones, exceptuando las situaciones en que haya una excusa válida que justifique la ausencia conforme al artículo 90 de la precitada ley. Aquellas situaciones justificadas son:

- Caso fortuito o fuerza mayor,
- Incapacidad física comprobada,
- Cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso,
- O por autorización de la Mesa Directiva o el presidente de la respectiva Corporación en las situaciones indicadas.

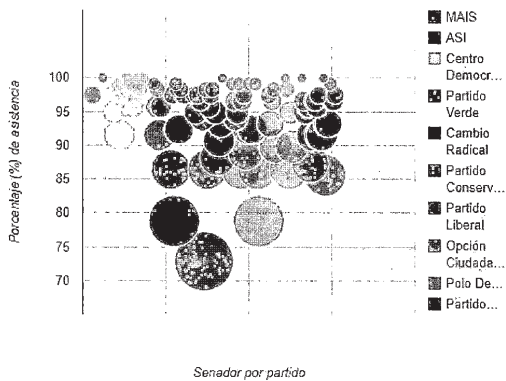
En un reciente estudio de "El ausentismo en el Congreso"<sup>1</sup> podemos ver con claridad y certeza una aproximación a la realidad de Senadores, Representantes y demás funcionarios que no asisten a sus deberes constitucionales.

En esta primera figura podemos observar la muestra de asistencia al Senado.

Los senadores representados por puntos de colores conforme su partido, donde su ubicación nos denota una clara asistencia donde la parte superior es un indicador alto la parte inferior es un indicador deficiente en su asistencia.

<sup>1</sup> El Ausentismo en el Congreso, Rodrigo Azuero y David Zarruk. Publicado en Revista Semana. Extraído de: <https://www.semana.com/nacion/multimedia/congreso-estadisticas-del-ausentismo/477895/>

**Asistencia a Plenarias del Senado de la República (%)**

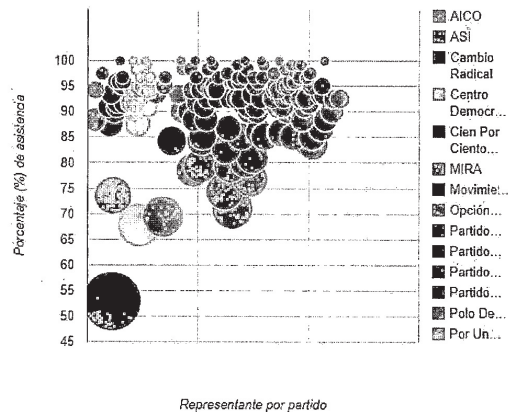


Podemos observar como el indicador más llamativo son aquellos que se mantienen entre un 85% por ciento de asistencia y son tan solo cuatro quienes tienen el 100% de asistencia, sin embargo, estas gráficas pueden tener un gran margen de error al contar como asistencia aquellos congresistas que se registran al inicio y se retiran.

Ahora bien, por otro lado, la situación en la cámara de representantes es más alarmante, pues casi el 30% de los representantes elegidos han asistido a menos del 90% de las sesiones.

<sup>2</sup> Infografía. El Ausentismo en el Congreso, Rodrigo Azuero y David Zarruk. Publicado en Revista Semana. Extraído de: <https://www.semana.com/nacion/multimedia/congreso-estadisticas-del-ausentismo/477895/>

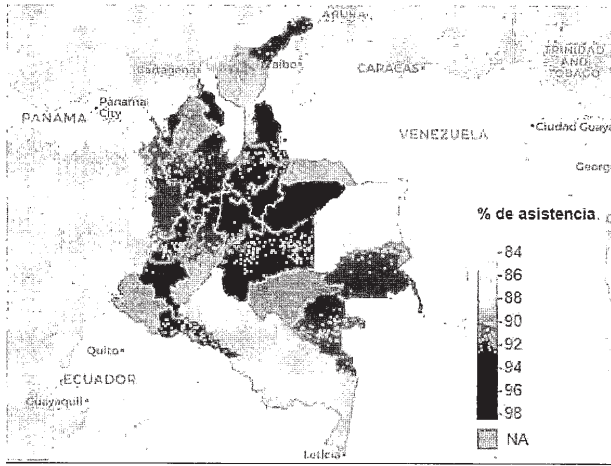
**Asistencia a Plenarias de la Cámara de Representantes (%)**



La tercera es un mapa que muestra las estadísticas de asistencia a la Cámara de Representantes por departamento. Según el análisis, los departamentos de Bolívar (82,6 por ciento), Vichada (85 por ciento), Caquetá (87,1 por ciento) y Amazonas (88,4 por ciento) son los departamentos con menor porcentaje de asistencia. Casanare (98 por ciento), en cambio, muestra la mayor participación.

<sup>3</sup> Infografía. El Ausentismo en el Congreso, Rodrigo Azuero y David Zarruk. Publicado en Revista Semana. Extraído de: <https://www.semana.com/nacion/multimedia/congreso-estadisticas-del-ausentismo/477895/>





Estas estadísticas nos demuestran el alto índice de ausentismo que tenemos al congreso, con representantes, senadores y funcionarios que no le cumplen al país, resaltando que estas estadísticas pueden ser aún peor puesto que no se tiene un método eficaz, eficiente y pertinente para tomar asistencia evitando fraudes y engaños en este asunto.

Si bien es cierto que los datos representados en las anteriores gráficas datan del 2016, el ausentismo y el reiterado levantamiento de las sesiones por falta de quórum en un hecho notorio y que no ha dado tregua, por esto, se necesita con urgencia un sistema robusto y confiable para tomar asistencia como es la implementación del registro biométrico que debe efectuarse al inicio, desarrollo y fin de las sesiones.

IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

<sup>4</sup> Gráfica. El Ausentismo en el Congreso, Rodrigo Azuero y David Zarruk. Publicado en Revista Semana. Extraído de: <https://www.semana.com/nacion/multimedia/congreso>

**ARTÍCULO 2.<sup>5</sup>** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

**ARTÍCULO 95.<sup>6</sup>** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;
2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.
4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;
6. Propender al logro y mantenimiento de la paz;
7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;
8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;
9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

**ARTÍCULO 113.<sup>7</sup>** Son Ramos del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

<sup>5</sup> Artículo 2, Constitución Política de Colombia. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr002.html#2](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#2)  
<sup>6</sup> Artículo 95, Constitución Política de Colombia. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr002.html#95](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#95)  
<sup>7</sup> Artículo 113, Constitución Política de Colombia. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr002.html#113](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#113)

**ARTÍCULO 132.<sup>8</sup>** Los senadores y los representantes serán elegidos para un período de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección.

**ARTÍCULO 133.<sup>9</sup>** Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

**ARTÍCULO 134.<sup>10</sup>** Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la ley, por los candidatos no elegidos que según el orden de inscripción o votación obtenida, le sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

En ningún caso podrán ser reemplazados quienes sean condenados por delitos comunes relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, ni por Delitos de Lesa Humanidad. Tampoco quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos penales por la comisión de tales delitos, ni las faltas temporales de aquellos contra quienes se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos.

Para efectos de conformación de quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. La misma regla se aplicará en los eventos de impedimentos o recusaciones aceptadas.

Si por faltas absolutas que no den lugar a reemplazo los miembros de cuerpos colegiados elegidos en una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Consejo Nacional Electoral convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falten más de veinticuatro (24) meses para la terminación del período.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** Mientras el legislador regula el régimen de reemplazos, se aplicarán las siguientes reglas: i) Constituyen faltas absolutas que dan lugar a reemplazo la muerte; la incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo; la declaración de nulidad de la elección; la renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación; la sanción disciplinaria consistente en destitución, y la pérdida de investidura; ii) Constituyen faltas temporales que dan lugar a reemplazo, la licencia de maternidad y la medida de aseguramiento privativa de la libertad por delitos distintos a los mencionados en el presente artículo.

<sup>8</sup> Artículo 132, Constitución Política de Colombia. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr002.html#132](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#132)

<sup>9</sup> Artículo 133, Constitución Política de Colombia. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr002.html#133](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#133)

<sup>10</sup> Artículo 134, Constitución Política de Colombia. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr002.html#134](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#134)

La prohibición de reemplazos se aplicará para las investigaciones judiciales que se iniciaron a partir de la vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2009, con excepción del relacionado con la comisión de delitos contra la administración pública que se aplicará para las investigaciones que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo.

**ARTÍCULO 135.<sup>11</sup>** Son facultades de cada Cámara:

1. Elegir sus mesas directivas.
2. Elegir a su Secretario General, para períodos de dos años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara.
3. Solicitar al Gobierno los informes que necesite, salvo lo dispuesto en el numeral <sic> 2 del Artículo siguiente.
4. Determinar la celebración de sesiones reservadas en forma prioritaria a las preguntas orales que formulen los Congresistas a los Ministros y a las respuestas de éstos. El reglamento regulará la materia.
5. Proveer los empleos creados por la ley para el cumplimiento de sus funciones.
6. Recabar del Gobierno la cooperación de los organismos de la administración pública para el mejor desempeño de sus atribuciones.
7. Organizar su Policía interior.
8. Citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros, Superintendentes o Directores de Departamentos Administrativos no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.
9. Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.

<sup>11</sup> Artículo 135, Constitución Política de Colombia. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr002.html#135](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#135)

ARTÍCULO 136.<sup>12</sup> Se prohíbe <sic> al Congreso y a cada una de sus Cámaras:

1. Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.
2. Exigir al Gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado.
3. Dar votos de aplauso a los actos oficiales.
4. Decretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente.
5. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas naturales o jurídicas.
6. Autorizar viajes al exterior con dineros del erario, salvo en cumplimiento de misiones específicas, aprobadas al menos por las tres cuartas partes de los miembros de la respectiva Cámara.

ARTÍCULO 137.<sup>13</sup> Cualquier comisión permanente podrá emplazar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante.

Si quienes hayan sido citados se excusaren de asistir y la comisión insistiere en llamarlos, la Corte Constitucional, después <sic> de oírlos, resolverá sobre el particular en un plazo de diez días, bajo estricta reserva.

La renuencia de los citados a comparecer o a rendir las declaraciones requeridas, será sancionada por la comisión con la pena que señalen las normas vigentes para los casos de desacato a las autoridades.

Si en el desarrollo de la investigación se requiere, para su perfeccionamiento, o para la persecución de posibles infractores penales, la intervención de otras autoridades, se las exhortará para lo pertinente.

ARTÍCULO 138.<sup>14</sup> El Congreso, por derecho propio se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo período iniciará el 16 de febrero y concluirá el 20 de junio.

Entre el 16 de febrero y el 15 de marzo no podrán tramitarse proyectos de leyes estatutarias ni reformas a la Constitución.

En el período de sesiones en el que se lleven a cabo las elecciones al Congreso de la República, este período iniciará el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.

<sup>12</sup> Artículo 136, Constitución Política de Colombia. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr002.html#136](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#136)

<sup>13</sup> Artículo 137, Constitución Política de Colombia. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr002.html#137](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#137)

<sup>14</sup> Artículo 138, Constitución Política de Colombia. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr002.html#138](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#138)

Si por cualquier causa el Congreso no pudiese reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuese posible, dentro de los periodos respectivos.

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale. En el curso de ellas sólo podrá ocuparse de los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.

**NORMATIVIDAD**

LEY 5 DE 1992<sup>15</sup> "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes".

ARTÍCULO 1.<sup>16</sup> Funcionamiento y organización del Congreso. El presente estatuto contiene las normas reglamentarias sobre reuniones y funcionamiento del Senado, la Cámara de Representantes y el Congreso de la República en pleno.

ARTÍCULO 2.<sup>17</sup> Principios de interpretación del Reglamento. En la interpretación y aplicación de las normas del presente Reglamento, se tendrán en cuenta los siguientes principios:

1. Celeridad de los procedimientos. Guardada la corrección formal de los procedimientos, las normas del Reglamento deben servir para impulsar eficazmente el desarrollo de las labores de todo orden del Congreso.
2. Corrección formal de los procedimientos. Tiene por objeto subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido que así se garantiza no sólo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones.
3. Regla de mayorías. El Reglamento debe aplicarse en forma tal que toda decisión refleje la voluntad de las mayorías presentes en la respectiva sesión y consulte, en todo momento, la justicia y el bien común.
4. Regla de minorías. El Reglamento garantiza el derecho de las minorías a ser representadas, a participar y a expresarse tal como lo determina la Constitución.

ARTÍCULO 3.<sup>18</sup> Fuentes de interpretación. Cuando en el presente Reglamento no se encuentre disposición aplicable, se acudirá a las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, la jurisprudencia y la doctrina constitucional.

<sup>15</sup> Ley 5 de 1992, Artículos concordantes. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev\\_0005\\_1992.html#1](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev_0005_1992.html#1)

<sup>16</sup> Artículo 1, Ley 5 de 1992. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev\\_0005\\_1992.html#1](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev_0005_1992.html#1)

<sup>17</sup> Artículo 2, Ley 5 de 1992. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev\\_0005\\_1992.html#2](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev_0005_1992.html#2)

<sup>18</sup> Artículo 3, Ley 5 de 1992. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev\\_0005\\_1992.html#3](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev_0005_1992.html#3)

ARTÍCULO 4.<sup>19</sup> Jerarquía de la Constitución. La Constitución es norma de normas. En todo caso de Incompatibilidad entre la Constitución y esta ley de Reglamento u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

ARTÍCULO 5.<sup>20</sup> Jerarquía del Reglamento. En desarrollo y aplicación de este Reglamento se entenderán como vicios de procedimiento insubsanables de la Constitución Política:

1. Toda reunión de Congresistas que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa del Poder Público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales. En este evento sus decisiones carecerán de validez, y a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno.
2. El vulnerarse las garantías constitucionales fundamentales.

PARÁGRAFO. Sobre reformas constitucionales prevalecerá lo dispuesto en el artículo 379 constitucional.

ARTÍCULO 6.<sup>21</sup> 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.
3. Función de control político, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.
4. Función judicial, para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política.
5. Función electoral, para elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Defensor del Pueblo, Vicepresidente de la República, cuando hay falta absoluta, y Designado a la Presidencia en el período 1992-1994.
6. Función administrativa, para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes.
7. Función de control público, para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rindan declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.
8. Función de protocolo, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones.

**V. IMPACTO FISCAL**

<sup>19</sup> Artículo 4, Ley 5 de 1992. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev\\_0005\\_1992.html#4](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev_0005_1992.html#4)

<sup>20</sup> Artículo 5, Ley 5 de 1992. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev\\_0005\\_1992.html#5](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev_0005_1992.html#5)

<sup>21</sup> Artículo 6, Ley 5 de 1992. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev\\_0005\\_1992.html#6](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev_0005_1992.html#6)

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 7º 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 7º 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. 7º 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>22</sup>

VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

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.

Atentamente,



**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República

**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 06 del mes 08 del año 2024

se radica en este despacho el proyecto de ley N° 103 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_ con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL

22 Sentencia C-315/08, Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-315-08.htm>

SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 06 de Agosto de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.103/24 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPLEMENTAN CONDICIONES QUE GARANTICEN UN EFECTIVO CONTROL DE ASISTENCIA A LOS CONGRESISTAS Y FUNCIONARIOS A LAS SESIONES CITADAS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA 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 el Honorable Senador FABIÁN DÍAZ 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 – AGOSTO 06 DE 2024**

De conformidad con el informe de Secretaría 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**

**EFRAIN CEPEDA SARABIA**  
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Proyecto: Sarly Novoa  
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña-Jefe de Leyes

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 104 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se fortalece la capacitación en el acceso al crédito en el sector agropecuario y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 06 de agosto de 2024

Señor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
Senado de la República

Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se fortalece la capacitación en el acceso al crédito en el sector agropecuario y se dictan otras disposiciones".

Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se fortalece la capacitación en el acceso al crédito en el sector agropecuario y se dictan otras disposiciones".

Por tal motivo, se anexa el original y dos copias.

Atentamente,



**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República

PL. 104/24

PROYECTO DE LEY 104 DE 2024 SENADO  
"POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE LA CAPACITACIÓN EN EL ACCESO AL CRÉDITO EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de Colombia,  
DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto incentivar el acceso al crédito en el sector agropecuario, de manera informada, a través de programas de capacitación y asistencia en el acceso a información financiera, diseñada especialmente para los pequeños productores agropecuarios. Lo anterior, con el fin de contribuir a que esta población pueda acceder a instrumentos financieros que respondan a sus necesidades y realidad económica.

**Artículo 2°.** La principal población objetivo de esta ley serán los pequeños productores agropecuarios, población rural, mujeres rurales, comunidades indígenas, raizales, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras – NARP- y emprendimientos rurales.

**Artículo 3°.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en conjunto con el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- y el Banco Agrario de Colombia, diseñarán e implementarán acciones y programas de capacitación en el acceso al crédito dirigidas a productores agropecuarios. En el diseño e implementación de estas acciones y programas se tendrán en cuenta los siguientes principios:

- **Eficiencia:** en la creación y desarrollo, aprovechando el uso de los recursos disponibles.
- **Eficacia:** en utilización de metodologías de aprendizaje, que sean efectivas para el logro de sus objetivos y especialmente elaboradas para la población objeto de los mismos.
- **Pertinencia:** con base en un diagnóstico de las necesidades de los productores agrícolas en materia de conocimientos básicos para el acceso al crédito.
- **Equidad:** accesibles a todos los productores agrícolas, independientemente de su ubicación, género o raza.
- **Cobertura:** garantizando que se abarque todo el territorio nacional a través del uso de diferentes metodologías e incentivando la participación de la población objeto.

**Artículo 4°.** Las acciones y programas de capacitación se diseñarán bajo un enfoque territorial, priorizando el acceso de productores ubicados en zonas apartadas de cabeceras municipales. Para esto se podrán implementar estrategias como: talleres o cursos itinerantes, uso de tecnologías de la información y la comunicación -TICs-, alianzas con instituciones educativas, entre otros.

**Parágrafo 1°.** Se deberá garantizar la adecuación de los contenidos y enfoques pedagógicos a las realidades y características específicas de la población objeto de esta ley.

**Parágrafo 2°.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contará con un plazo de 6 meses para el diseño de las acciones y programas de capacitación.

**Artículo 5°.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Banco Agrario de Colombia, deberá diseñar e implementar estrategias integrales de acompañamiento para pequeños

productores agropecuarios en la adquisición de líneas de crédito, en la que se garantice asesoría personalizada y acompañamiento en la gestión del crédito.

**Artículo 6°.** Anualmente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, deberá presentar un informe ante el Congreso de la República, dando a conocer el avance y desarrollo de lo dispuesto en esta ley. Este informe incluirá, como mínimo, los siguientes aspectos:

- Número de productores agropecuarios beneficiados por los programas de capacitación.
- Impacto de los programas en el acceso y uso efectivo del crédito por parte de los productores.
- Nivel de satisfacción de los participantes en los programas de capacitación.
- Recomendaciones para el mejoramiento continuo de los programas de capacitación.
- Sugerencias para el diseño de productos financieros ajustados a las necesidades de los pequeños productores agropecuarios.

**Artículo 7°.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General (Art. 100 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 06 del mes 08 del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº 104 Acto Legislativo Nº \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
PROYECTO DE LEY 104 DE 2024 SENADO  
"POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE LA CAPACITACIÓN EN EL ACCESO AL CRÉDITO EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

La presente exposición de motivos está compuesta por 6 apartes:

- I. Objeto del proyecto
- II. Justificación del proyecto
- III. Constitucionalidad y legalidad
- IV. Impacto fiscal
- V. Causales de impedimento

**I. OBJETO DEL PROYECTO**

La presente ley tiene por objeto incentivar el acceso al crédito en el sector agropecuario, de manera informada, a través de programas de capacitación y asistencia en el acceso a información financiera, diseñada especialmente para los pequeños productores agropecuarios. Lo anterior, con el fin de contribuir a que esta población pueda acceder a instrumentos financieros que respondan a sus necesidades y realidad económica.

**II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Históricamente, el sector agropecuario ha tenido un peso importante en la economía colombiana a través de la generación de empleo, contribución a la seguridad alimentaria del país y al desarrollo rural. No obstante, es un sector que enfrenta desafíos como la informalidad, la baja productividad y el limitado acceso al crédito. Estas barreras han impedido que este sector se desarrolle, afectando el bienestar de los pequeños y medianos productores.

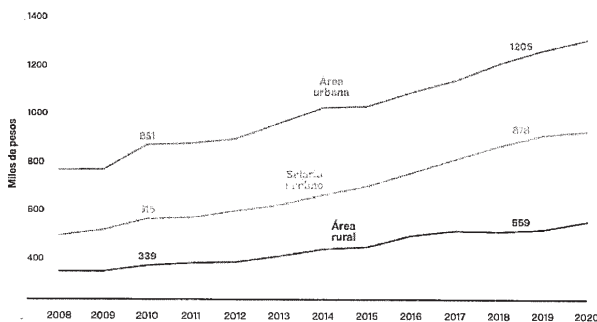
Para el tercer trimestre de 2023, el valor agregado de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca creció 1,8% respecto al mismo periodo de 2022, comportamiento que persistió para en el último trimestre de 2023, manteniendo el crecimiento en 1,8%, respecto al último trimestre de 2022. En el primer trimestre de 2024, el valor agregado del sector creció 5,5% respecto al mismo periodo de 2023, dinámica explicada en mayor medida por los cultivos agrícolas transitorios; cultivos agrícolas permanentes; propagación de plantas (actividades de viveros, excepto viveros forestales); actividades de apoyo a la agricultura y la ganadería y posteriores a la cosecha; explotación mixta (agrícola y pecuaria) y caza ordinaria y mediante trampas; y actividades de servicios<sup>1</sup>.

Si bien, estas cifras muestran un comportamiento positivo en términos de crecimiento, los fenómenos meteorológicos extremos, conflicto armado interno, narcotráfico y una evidente desigualdad en el acceso a la tierra e insumos productivos han sido un impedimento para su desarrollo. A su vez, ha sido un sector que presenta una gran brecha en términos de ingresos laborales

<sup>1</sup> DANE. Producto Interno Bruto (PIB) III trimestre 2023. Extraído de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/pib-informacion-tecnica>

si se compara con las áreas urbanas del país. Como se evidencia en el gráfico 1, para 2019 el ingreso medio en áreas rurales era un 45% inferior al ingreso medio en las áreas urbanas.

**Gráfico 1.** Ingresos laborales promedio en las zonas urbanas y rurales (en precios corrientes) (2008-2020)



Fuente: Banco Mundial<sup>2</sup>

El Banco Mundial ha manifestado la importancia de acelerar el crecimiento de la productividad agropecuaria para alcanzar los objetivos de desarrollo económico inclusivo, seguridad alimentaria y gestión ambiental, pues el crecimiento de este sector puede contribuir a incrementar el ingreso y bienestar de la población rural, minimizar el impacto de la agricultura en los recursos naturales, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y mitigar el cambio climático<sup>3</sup>.

Impulsar el crecimiento y la productividad en la agricultura a través de garantías y herramientas de política pública sólidas puede generar un impacto positivo de gran alcance, que va desde la reducción de la brecha de ingresos entre el campo y la ciudad hasta el dinamismo de otros sectores económicos.

**CRÉDITO EN EL SECTOR AGRARIO COLOMBIANO**

El crédito en el sector agropecuario es una herramienta de inversión para los productores, que permite mejorar los factores de producción a través de la tecnificación, sistematización y fortalecimiento de los procesos. En un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo para Colombia (2018), se analizó el impacto del crédito sobre el agro, tomando como fuente de

<sup>2</sup> Banco Mundial. Noticias Sectoriales de Política: Agricultura.  
<sup>3</sup> Ibid.

información el último Censo Nacional Agropecuario, realizado en 2014. En este estudio se identificó que el acceso al crédito contribuye a la reducción de la pobreza en Colombia, medida con el Índice de Pobreza Monetaria -IPM-. Sin embargo, hay una excepción con el crédito tramitado a través de particulares o prestamistas, pues está asociado a tasas de interés muy altas<sup>4</sup>.

En Colombia, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario -FINAGRO- creado mediante la Ley 16 de 1990, se encarga de fomentar el desarrollo de proyectos agropecuarios a través del otorgamiento de recursos a entidades financieras. Entre enero y mayo de 2024, esta entidad colocó un total de 173.460 créditos de fomento al sector, por un valor que asciende a los \$16,31 billones. Esta cifra refleja un crecimiento de 70,5% en el monto desembolsado frente al mismo periodo del año 2023<sup>5</sup>.

Sin embargo, si bien se han estado fortaleciendo las líneas de crédito para el sector, persisten dificultades de acceso. De acuerdo con el informe final de "Análisis de la productividad del sector agropecuario en Colombia y su impacto en temas como: encadenamientos productivos, sostenibilidad e internacionalización, en el marco del programa Colombia Más Competitiva", la prioridad de la política de crédito agropecuario es el pequeño productor, pero estos no han logrado acceder a beneficios debido a los reducidos montos de crédito que solicitan y a los niveles de informalidad. Por lo anterior, la distribución del crédito agropecuario se ha mantenido concentrada en productores medianos y grandes.

A razón de lo anterior, dentro de las recomendaciones que se realizan frente a esta problemática se encuentra la creación de una agenda de productividad que incluya una estrategia de financiación y acceso al mercado de crédito, con el fin de habilitar inversiones productivas para aumentar la calidad y eficiencia de las fincas de pequeños y medianos productores, así como brindar condiciones para que los actores privados apalanquen capital en inversiones productivas de gran extensión o de alta complejidad<sup>6</sup>.

**IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN FINANCIERA**

En Colombia, la educación financiera se convierte en una herramienta necesaria para impulsar el crecimiento y la sostenibilidad del sector agropecuario, que como se ha mencionado anteriormente, representa un pilar fundamental de la economía nacional, pero que enfrenta diversos desafíos que pueden ser superados, en gran medida, mediante el empoderamiento financiero de los productores rurales.

<sup>4</sup> J. Echavarría, M. Villamizar-Villegas, S. Restrepo-Tamayo, J. Hernández-Leal. Impacto del crédito sobre el agro en Colombia: evidencia del nuevo Censo nacional agropecuario. Evolución del crédito agropecuario en Colombia. P. 41-72.

<sup>5</sup> MADR. Con nueva línea de crédito, MinAgricultura y FINAGRO apuestan por acelerar la descarbonización del sector agropecuario. Extraído de: <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Con-nueva-l%C3%A9nea-de-cr%C3%A9dito,-MinAgricultura-y-FINAGRO-apuestan-por-acelerar-la-descarbonizaci%C3%B3n-del-sector-agropecuario.aspx#:~:text=Entre%20enero%20y%20mayo%20de,mismo%20periodo%20del%20a%C3%B1o%20pasado.>

<sup>6</sup> R. I. Parra-Peña S., R. Puyana y F. Yepes Chica. Análisis de la productividad del sector agropecuario en Colombia y su impacto en temas como: encadenamientos Productivos, sostenibilidad e internacionalización, en el marco del programa Colombia más Competitiva.

La educación financiera permite a los agricultores tomar decisiones informadas sobre la gestión de sus recursos financieros, que incluye aspectos como la planificación financiera, el manejo y comprensión del funcionamiento de créditos, la inversión en activos productivos y la gestión de riesgos financieros. Es decir que brindar la capacitación financiera a los productores acreedores puede contribuir a optimizar el uso de elementos financieros, incrementar su rentabilidad y reducir su vulnerabilidad ante eventos adversos.

Adicionalmente, la educación promueve la inclusión de los pequeños productores agrícolas al sector financiero lo que trae como resultado un mejor y más fácil acceso a productos y servicios financieros formales, tales como cuentas de ahorro, créditos y seguros. Esto a su vez, contribuye a disminuir el riesgo que corren los productores de acceder a formas de financiación informales, como los llamados gota a gota. Como resultado del acceso a recursos financieros los productores logran establecer un capital de trabajo necesario para invertir en sus actividades productivas, protegerse contra riesgos financieros y planificar su futuro de manera más segura.

Es importante considerar que la educación financiera también contribuye al desarrollo de una cultura empresarial entre los productores agrícolas y fomenta habilidades como el análisis de costos y beneficios, la evaluación de proyectos de inversión y la planificación estratégica.

**III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD**  
**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA**

**Artículo 333.** La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

**Artículo 335.** Las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito

**Artículo 334.** La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

**FUNDAMENTO JURÍDICO**

<b>Ley 16 de 1990</b>	Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones.
<b>Ley 731 de 2002</b>	Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales, incluyendo la participación de las mujeres en los fondos de financiamiento del sector rural, la creación del Fondo de Fomento Para Las Mujeres Rurales y las normas relacionadas con la educación, capacitación y recreación de mujeres rurales.
<b>Ley 1731 de 2014</b>	Por la cual se adoptan medidas para el financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, otorgando instrumentos financieros para el desarrollo del sector.
<b>Decreto 1071 de 2015</b>	Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, dentro del cual se crea el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo para apoyar y desarrollar iniciativas productivas de proyectos agroindustriales
<b>Decreto 2371 de 2015</b>	Por el cual se crean y modifican funciones de la Comisión Nacional del Crédito Agropecuario y se modifica el Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario.

<b>Ley 1876 de 2017</b>	Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria con el fin de que la Investigación, desarrollo tecnológico, gestión del conocimiento, formación y capacitación soporten los procesos requeridos para mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario.
<b>Decreto 405 de 2022</b>	Por el cual se adiciona al Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, la plataforma tecnológica "Mi registro rural" la cual contiene el registro de usuarios para formalizar la actividad de producción agropecuaria, promover la inclusión financiera y controlar el otorgamiento de créditos, subsidios, incentivos y apoyos estatales a las actividades agropecuarias.

**IV. 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 7º 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 previsiones 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 7º 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. 7º 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."*

**VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO**

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.

Atentamente,  
  
**FABIÁN DIAZ PLATA**  
Senador de la República

<p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b> Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>06</u> del mes <u>08</u> del año <u>2024</u></p> <p>se radicó en este despacho el proyecto de ley N° <u>104</u> Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>H.S. Fabian Diaz Plata</u></p> <p style="text-align: center;">_____ SECRETARIO GENERAL</p>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES</p> <p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 06 de Agosto de 2024</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.104/24 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE LA CAPACITACIÓN EN EL ACCESO AL CRÉDITO EN EL SECTOR AGROPECUARIO 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 el Honorables Senador FABIAN DÍAZ PLATA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>QUINTA</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 – AGOSTO 06 DE 2024</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>QUINTA</b> Constitucional y envíese 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>EFRAIN CEPEDA SARABIA</b> SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p> <p><small>Proyecto: Sarly Novoa Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña-Jefe de Leyes</small></p>
--	---

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 105 DE 2024 SENADO**

*por medio de la cual se incentiva turismo comunitario y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C., 06 de agosto de 2024</p> <p>Señor <b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General Senado de la República</p> <p style="text-align: right;">PL 105/24 VI</p> <p>Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se incentiva turismo comunitario y se dictan disposiciones".</p> <p>Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se incentiva turismo comunitario y se dictan disposiciones".</p> <p>Por tal motivo, se anexa el original y dos copias.</p> <p>Atentamente, _____ <b>FABIAN DIAZ PLATA</b> Senador de la República</p>	<p style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b> Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>06</u> del mes <u>08</u> del año <u>2024</u></p> <p>se radicó en este despacho el proyecto de ley N° <u>105</u> Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>H.S. Fabian Diaz Plata</u></p> <p style="text-align: center;">_____ SECRETARIO GENERAL</p>
--	--

PROYECTO DE LEY 105 DE 2024 SENADO
"Por medio de la cual se incentiva turismo comunitario y se dictan disposiciones".

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar la vinculación de pobladores locales en los proyectos turísticos en todo el territorio nacional, como estrategia de inclusión social y desarrollo local a través del turismo.

Artículo 2. Turismo Comunitario. Es un modelo de gestión del turismo en el que las comunidades organizadas se benefician, participan, involucran y ofrecen servicios, actividades y/o experiencias turísticas con la finalidad de dinamizar el desarrollo y los beneficios del turismo en sus territorios como una actividad alternativa, complementaria y sostenible; respetuosa de sus propias formas de producción, organización socioeconómica y de autodeterminación como garantía para su buen vivir.

Artículo 3. El artículo 29 de la Ley 300 de 1996 quedará así:

Artículo 29. Promoción del Ecoturismo, Etnoturismo, Agroturismo, Acuaturismo, Turismo Comunitario Y Turismo Metropolitano. El Estado promoverá el desarrollo del ecoturismo, etnoturismo, agroturismo, acuaturismo, turismo comunitario y turismo metropolitano, para lo cual el Plan Sectorial de Turismo deberá contener directrices y programas de apoyo específicos para estas modalidades, incluidos programas de divulgación de la oferta.

Parágrafo. En los proyectos turísticos que se adelanten a partir de la vigencia de la presente ley se deberá garantizar la oferta dirigida de forma exclusiva a los pobladores de la menor unidad administrativa donde se encuentra radicado el proyecto o la instalación turística, en caso de no poder ser suplidos con la oferta local se ampliará gradualmente hasta el orden departamental, después se procederá a la vinculación libre, tras informar la situación de forma sustentada al Ministerio De Comercio, Industria y Turismo. Las comunidades organizadas podrán presentar proyectos y acceder a la oferta trabajando bajo un modelo de gestión comunitario.

Artículo 4. Promoción en Proyectos Turísticos. En los proyectos turísticos y complejos existentes se destinarán espacios físicos a título gratuito destinados a la promoción de la agricultura campesina, familiar y comunitaria de la región y servicios turísticos locales asociados. En el caso de proyectos turísticos desarrollados con aportes de recursos del Estado, estos deberán garantizar espacios físicos de uso comercial a título gratuito para pequeños agricultores, artesanos y comerciantes de la región de forma permanente, de forma que se promueva la exhibición y venta de productos y servicios turísticos de las comunidades.

Artículo 5. La elección de quienes ocuparán estos espacios se hará a través de convocatoria pública abierta de acuerdo a los parámetros que para este fin fije el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en un término no superior a un año contado a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo 1. Para la elección de los espacios de que trata el presente artículo se deberá contemplar, entre otros, los siguientes criterios: i) asociatividad campesina; ii) comunidades indígenas y población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera - NARP; iii) Operación, producción propia de la actividad.

Artículo 6. Ruta de Formalización. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio del Trabajo con apoyo de las Cámaras de Comercio de los municipios y departamentos del país, implementará una ruta de formalización para los emprendimientos relacionados con el turismo comunitario, la cual establecerá el censo y registro nacional de emprendimientos comunitarios, también promoverá programas de asesoría técnica para capacitar a las comunidades y destinos de turismo comunitario a fin de que se les permita estructurar sus planes de trabajo para el desarrollo de sus proyectos turísticos y/o programas para el fortalecimiento empresarial y cultural, y promoverá el desarrollo de acciones para la competitividad e innovación del turismo comunitario, y la estrategia de turismo digital para la promoción y comercialización de los productos y atractivos turísticos.

Artículo 7. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

[Signature]

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

Stamp: SENADO DE LA REPUBLICA, Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992), El día 06 del mes 08 del año 2024, se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 105 Acto Legislativo N°. con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Fabian Diaz Plata, SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY 105 DE 2024 SENADO

"Por medio de la cual se incentiva turismo comunitario y se dictan disposiciones".

La presente exposición de motivos está compuesta por 6 apartes:

- I. Antecedentes del proyecto
II. Objeto del proyecto
III. Justificación del proyecto
IV. Constitucionalidad y legalidad
V. Impacto fiscal
VI. Causales de impedimento

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Esta iniciativa fue radicada con anterioridad el 21 de julio de 2022. Fue enviada a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República donde se designó a la Senadora Sandra Jaimes como ponente, quien radicó informe favorable con modificaciones al articulado, atendiendo los comentarios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El proyecto fue aprobado por unanimidad en primer debate el día 14 de junio de 2023. La mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional designó nuevamente a la Honorable Senadora Sandra Jaimes como ponente, para presentar ante la plenaria del Senado el referido proyecto. Sin embargo, la iniciativa no logró surtir su trámite y el proyecto fue archivado por tránsito de legislatura conforme a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

El presente proyecto de ley tiene en cuenta los aportes realizados por la senadora ponente del Senado en la anterior legislatura.

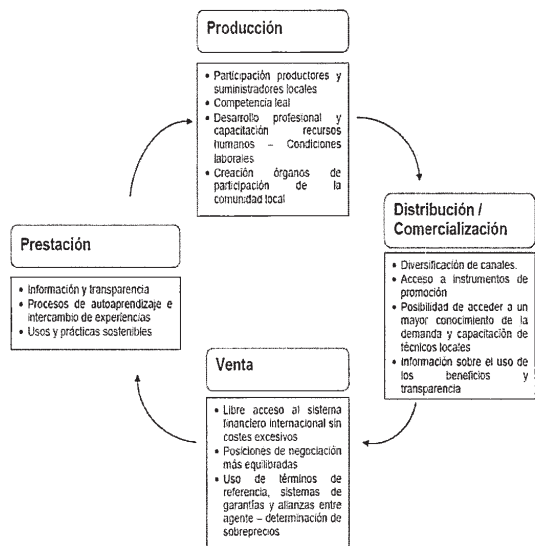
II. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto garantizar la vinculación de pobladores locales en los proyectos turísticos en todo el territorio nacional, como estrategia de inclusión social y desarrollo local a través del turismo.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

De acuerdo con el Ministerio de Comercio Industria y Turismo -MinCIT-, el desarrollo turístico comunitario genera procesos de producción de servicios turísticos que permiten una distribución más equitativa de los recursos monetarios, dado que implica una integración responsable de la comunidad local¹. Esto genera todo un sistema de producción basado en:

- 1. Los agentes y productores locales intervienen activamente en la cadena de producción.
2. Existe una distribución equitativa y transparente del valor añadido basada en las contribuciones reales que cada uno realiza al proceso, y no exclusivamente en otros aspectos como poder de negociación relativa o disponibilidad de capital.
3. Debe existir un respeto básico a los derechos humanos y laborales e incorpora prácticas sostenibles con el medio cultural, social y medioambiental.
4. Fomenta espacios para la participación democrática de la población local y para el aprendizaje mutuo con los visitantes²



Fuente: MinCIT, citando a PALOMO PÉREZ, Salvador.

¹ Ministerio de Comercio Industria y Turismo. Lineamientos de política para el desarrollo del turismo comunitario en Colombia. Extraído de: https://www.mincit.gov.co/CMSPages/GetFile.aspx?guid=58fc480a-7a27-4420-aac4-e72c8bcee437.

² PALOMO PÉREZ, Salvador. "Calidad, comercio justo y financiación externa en el turismo rural comunitario. Aproximación al caso de Perú".

Según el Ministerio, “[...]el turismo comunitario en Colombia se desarrolla en zonas rurales y en ocasiones urbanas, posibilitando la interacción de las comunidades, por lo general grupos étnicos y familias campesinas, con sus visitantes, permitiéndoles ejercer un papel protagónico en su planificación y gestión. Esta tendencia del desarrollo turístico se caracteriza por la preservación de los recursos naturales y valorización del patrimonio, los derechos económicos, sociales y culturales de sus habitantes”.

En ese sentido, Colombia cuenta con una oportunidad única para alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, promoviendo un desarrollo turístico sostenible e inclusivo que beneficie a las comunidades locales, proteja el medio ambiente y contribuya al bienestar general del país.

Diferentes organismos internacionales han hecho énfasis en la importancia del turismo comunitario como una alternativa de crecimiento económico para las comunidades, particularmente en países en vías de desarrollo. Tal es el caso de ONU Turismo, la agencia especializada de las Naciones Unidas en turismo que busca alinear iniciativas innovadoras con los ODS. Esta organización ha impulsado nuevas ideas de crecimiento sostenible del sector turístico. Por otra parte, la Organización Mundial del Turismo (OMT) considera que el turismo se ha convertido en un sector clave para el desarrollo, la prosperidad y el bienestar, debido a su gran potencial para el progreso socioeconómico, representado por la creación de puestos de trabajo y empresas, la construcción de infraestructura y la generación de ingresos. Sin embargo, la falta de coordinación entre las diferentes instituciones y comunidades que participan en el turismo comunitario, puede dificultar la implementación de políticas efectivas.

En Colombia, el sector turismo se ha convertido en uno de los más importantes sectores para el desarrollo del país, de tal suerte que este se ha posicionado como tercer generador de divisas. Según un informe presentado por el MinCIT, en febrero de 2016, Colombia recibió en el 2015 un total de 5.251 millones de dólares en divisas por concepto de turismo, consecuentemente con la creciente llegada de turistas al país, que contabilizó, para ese año, un total de 4.447.004 viajeros extranjeros<sup>3</sup>.

Esta idea de la construcción de modelos de inclusión por vía de la actividad turística es recogida en el artículo del investigador Pedro Alejandro Villamizar donde se destaca que:

*“[...]el turismo es una actividad en la que deben confluír diferentes tipos de prestadores de servicios y proveedores de bienes, tales como establecimientos de alojamiento y hospedaje, de gastronomía y bares, guías turísticos, agencias de viajes, entre otros. Gracias a lo anterior, el desarrollo de esta actividad se puede convertir en una oportunidad para afianzar la cohesión social en las comunidades receptoras, de manera que el turismo pueda servir de herramienta constructora de paz, consolidando escenarios de paz en territorios con historial de violencia.”*

Esta aproximación es la razón central para promover el presente proyecto de ley, animado por la idea de la necesaria concertación entre las iniciativas económicas y las comunidades que habitan los territorios de forma tal que no transgredan las construcciones autóctonas, alcancen legitimidad los proyectos y encaucen de forma activa las relaciones profundas que se tejen entre los paisajes, las comunidades y su cosmogonía.

<sup>3</sup> Villamizar Barahona, Pedro Alejandro. *Turismo y paz: una apuesta para el desarrollo en la región de Urabá-Darién* Revista Opera, núm. 20, 2017 Universidad Externado de Colombia, Colombia

de las economías. El documento propone lineamientos para el desarrollo del sector especialmente en materia de recuperación y sostenibilidad del patrimonio cultural y ambiental para la actividad.

La Política para el Desarrollo del Ecoturismo 2005, la cual establece que el desarrollo del ecoturismo promoverá el fortalecimiento de las culturas locales y de los mecanismos y espacios de participación social de todos los actores involucrados.

Los Lineamientos para el Ecoturismo Comunitario en Colombia 2008, formulados por la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Su objeto principal fue “definir un marco de referencia que establezca los lineamientos que orienten a las diferentes autoridades nacionales, departamentales, regionales, municipales y locales en los establecimientos de iniciativas ecoturísticas con activa participación comunitaria”.

La Política de Nacional de Emprendimiento 2009 de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, cuyos objetivos estratégicos se fundamentan en: 1) facilitar la iniciación formal de la actividad empresarial, 2) promover el acceso a financiación para emprendedores y empresas de reciente creación y 3) promover la articulación interinstitucional para el fomento del emprendimiento en Colombia.

Y finalmente la política pública de turismo comunitario expedida por el Gobierno Nacional en el año 2012.

**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 7º 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 previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede entenderse 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*

**IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD**

En primera medida la Constitución Política de Colombia contiene múltiples disposiciones que protegen el sector turístico comunitario, así el Artículo 52, que reconoce el derecho a la recreación, el deporte y al aprovechamiento del tiempo libre para toda la sociedad colombiana; el Artículo 64, que obliga al Estado a promover este derecho para los trabajadores agrarios; el Artículo 67, que establece que la educación en Colombia debe formar al colombiano en la práctica de la recreación; el Artículo 300 que establece que corresponde a las Asambleas Departamentales expedir las disposiciones en materia de turismo; Artículo 333, que destaca la función social de la empresa como base del desarrollo, y los Artículos 350 y 366, donde se contempla la prioridad del gasto público social para que el Estado garantice el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, como parte de su función social, donde el derecho a la recreación y el tiempo libre son parte fundamental de la misma.

En materia normativa, la Ley 21 de 1991, Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. La Ley 300 de 1996, Ley General de Turismo, contiene las siguientes disposiciones importantes; en su Artículo 1, que resalta la función social que cumple el turismo en la sociedad colombiana; el Artículo 2, que establece el principio de desarrollo social que tiene el turismo, reconociéndola como una industria que permite la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, en concordancia con el artículo 52 de la Constitución Política; su Artículo 16, que establece que el Plan Sectorial de Turismo, debe contener elementos para que esta actividad encuentre condiciones para su desarrollo en el ámbito social; y los Artículos 32, 33, 34, 35 y 36, que definen el turismo de interés social, los mecanismos de promoción, así como las poblaciones objetivo prioritarias, enfocadas a las personas mayores, discapacitados y jóvenes.

También podemos mencionar la Ley 590 de 2000 y su reforma a través de la Ley 205 de 2004, que dictan disposiciones para la promoción y el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se establece su clasificación según sus activos y número de trabajadores. La Ley 1101 de 2006, por la cual se modifica la Ley General de Turismo, en especial sus artículos 4, 5 y 6, que establecen el impuesto con destino al turismo como inversión social, su recaudo y destinación a la promoción y competitividad del sector, de manera que se fomente la recreación y el adecuado aprovechamiento del tiempo libre, de acuerdo con lo previsto en el artículo 52 de la Constitución Política.

Así mismo, la Ley 1558 de 2012, “por la cual se modifica la ley 300 de 1996-ley general de turismo, la ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones”. Artículo 17. Impuesto de timbre para inversión social. El Gobierno Nacional podrá destinar anualmente el recaudo del impuesto de timbre creado por el numeral 2 literal d) último inciso del artículo 14 de la Ley 2a de 1976; para que a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrollen programas de inversión social a través de proyectos de competitividad turística, para las comunidades en condición de vulnerabilidad, los cuales incluyen infraestructura turística, debiendo hacer para el efecto las apropiaciones presupuestales correspondientes.

Adicionalmente el Documento CONPES 3397 de 2005, que reconoce que turismo se ha convertido en un indicador del nivel de vida de la sociedad colombiana y es una importante fuente de ingresos

*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 7º 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. 7º 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.”*

**VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO**

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 o fusionarse con los intereses de los electores.

Atentamente,



**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República

<sup>4</sup> Corte Constitucional Sentencia C-315/08



**SECCIÓN DE LEYES**

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

Bogotá D.C., 06 de Agosto de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.105/24 Senado **“POR MEDIO DE LA CUAL SE INCENTIVA TURISMO COMUNITARIO 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 el Honorable Senador **FABIÁN DÍAZ PLATA**. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** 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 – AGOSTO 06 DE 2024**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEXTA** 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**


**EFRAIN CEPEDA SARABIA**  
**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Proyecto: Sarly Novoa  
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña-Jefe de Leyes

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2024 SENADO**

*por medio de la cual se modifica la Ley 635 de 2000 y se dictan otras disposiciones – Saber 11° sin Barreras.*

<p>Bogotá D.C., 06 de agosto de 2024</p> <p style="text-align: right; margin-right: 50px;">PL 106/24 M</p> <p>Señor <b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General Senado de la República</p> <p style="text-align: center;">Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifica la Ley 635 de 2000 y se dictan otras disposiciones --Saber 11° sin barreras".</p> <p>Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifica la Ley 635 de 2000 y se dictan otras disposiciones --Saber 11° sin barreras".</p> <p>Por tal motivo, se anexa el original y dos copias.</p> <p>Atentamente,  <b>FABIAN DIAZ PLATA</b> Senador de la República</p>	<div style="text-align: center;"> <p><b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p>Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>06</u> del mes <u>08</u> del año <u>2024</u></p> <p>se radicó en este despacho el proyecto de ley N° <u>106</u> Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>H.S. Fabian Diaz Plata</u></p> <hr style="border: 1px solid black;"/> <p style="text-align: center;"><b>SECRETARIO GENERAL</b></p> </div>
---	---

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2024 SENADO**

“Por medio de la cual se modifica la ley 635 de 2000 y se dictan otras disposiciones – saber 11° sin barreras”

**El Congreso de Colombia  
DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto:** La presente ley tiene por objeto eliminar obstáculos socioeconómicos para la presentación de la prueba Saber 11°, en titularidad del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación –ICFES–, como requisito indispensable para el acceso a la educación superior, con el fin de garantizar el acceso equitativo a la educación.

**Artículo 2º.** Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 2 de la ley 635 de 2000:

**PARÁGRAFO:** No podrá exigirse cobro para la presentación de la prueba Saber 11°, o la que haga sus veces, a los estudiantes pertenecientes a cualquiera de los grupos de clasificación A, B y C del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales –SISBEN IV–, con el fin de garantizar el derecho a la igualdad y acceso a la educación superior cumpliendo con el requisito de presentación del examen de estado realizado por el ICFES de manera gratuita.

El valor del examen correspondiente a la población estudiantil clasificada en los grupos A, B y C del SISBEN IV estará a cargo del ICFES.

**Artículo 3º.** Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 6 de la ley 635 de 2000:

**PARÁGRAFO:** El pago de las tarifas de la prueba Saber 11° estará a cargo del ICFES para los evaluados clasificados en los grupos A, B y C del SISBEN IV.

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

Atentamente,



**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ DE 2024 SENADO**

“Por medio de la cual se modifica la ley 635 de 2000 y se dictan otras disposiciones – saber 11° sin barreras”

La presente exposición de motivos está compuesta por 6 apartes:

- I. Antecedentes del proyecto
- II. Objeto del proyecto
- III. Justificación del proyecto
- IV. Constitucionalidad y legalidad
- V. Impacto fiscal
- VI. Causales de impedimento

**I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

Esta iniciativa fue radicada por primera vez el 21 de julio de 2022 y por segunda vez el 25 de julio de 2023, en ambas oportunidades ante el Senado de la República. No obstante, en ninguna de las dos legislaturas logró llegar a primer debate, y fue archivada por tránsito de legislatura conforme a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

Se presenta nuevamente esta iniciativa, en la que se realizan ajustes de fondo respecto a la población objeto del proyecto.

**II. OBJETO DEL PROYECTO**

La presente ley tiene por objeto eliminar obstáculos socioeconómicos para la presentación de la prueba Saber 11°, en titularidad del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación –ICFES–, como requisito indispensable para el acceso a la educación superior, con el fin de garantizar el acceso equitativo a la educación.

**III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

El acceso a la presentación del examen Saber 11°, realizado por el ICFES, constituye una barrera significativa para la población estudiantil en diversas regiones de Colombia, especialmente para aquellos provenientes de entornos socioeconómicos menos favorecidos. Esta dificultad se ve agravada por la imposibilidad de asumir el costo de la prueba, lo que limita las oportunidades de esta población para continuar sus estudios superiores y acceder a mejores perspectivas laborales.

Normativa vigente como la Ley 1324 de 2009, Ley 30 de 1992 y la Ley 115 de 1994 establece la presentación de los Exámenes de Estado como requisito para ingresar a los programas de pregrado y obtener el título respectivo. Sin embargo, el costo de este tipo de exámenes representa una limitación para familias de bajos ingresos, pues es un gasto considerable que puede afectar la capacidad de costear otros gastos básicos como alimentación, vivienda o salud.

En la siguiente tabla se relacionan las tarifas del examen de Estado de la educación media Saber 11 – 2024.

**Tabla 1. Tarifas examen de Estado de la educación media Saber 11° – 2024:**

POBLACIÓN	TARIFA ORDINARIA 2024	TARIFA EN UVT 2023	TARIFA EXTRAORDINARIA 2024	TARIFA EN UVT 2023
Colegios públicos	\$ 66.000	1,6	\$ 99.000	2,3
Colegios privados rango I: valor de pensión por estudiante menor o igual a \$98.000	\$ 66.000	1,6	\$ 99.000	2,3
Colegios privados rango II: valor de pensión por estudiante mayor a \$98.000	\$ 86.000	2,0	\$ 132.000	3,1
Bachilleres graduados (entre la primera y la cuarta inscripción)	\$ 86.000	2,0	\$ 132.000	3,1
Bachilleres graduados (a partir de la quinta (5ª) inscripción)	\$ 259.000	6,1	\$ 259.000	6,1

Fuente: ICFES<sup>1</sup>

El acceso a la educación superior es más que nunca un componente de justicia social y uno de los principales impulsores del desarrollo de un país. Como tal, los gobiernos, las instituciones y la sociedad deben tener fuertes compromisos para garantizar que la educación superior sea universalmente accesible para todos, tal como se establece en el 4º Objetivo de Desarrollo Sostenible, sobre educación de calidad<sup>2</sup>. Las instituciones de educación superior, al mismo tiempo que contribuyen y en algunos casos incluso permiten que los estudiantes progresen en su vida profesional y personal, desempeñan un papel central en el desarrollo local de las regiones en las que se encuentran. Por lo tanto, se debe garantizar el acceso a estas instituciones sin obstáculos económicos como es el valor de la prueba Saber 11°.

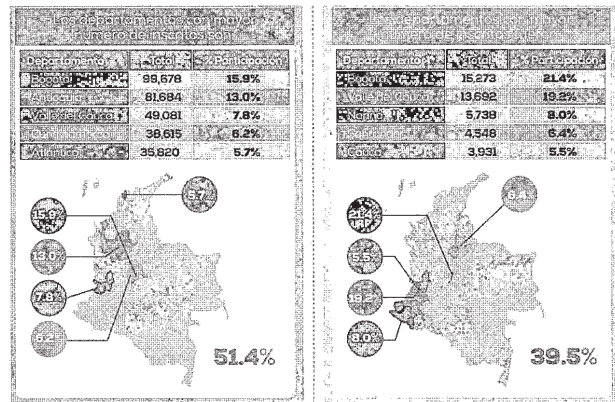
El ICFES es un actor relevante a nivel gubernamental, institucional y social sobre el acceso a la educación superior, pues certifica un requisito indispensable para cursar y obtener un título académico. En diferentes muestras de estudios publicadas por el Instituto, se puede evidenciar que falta un alcance integral en el territorio nacional y focalización en las capitales del país, dejando a un lado los sectores rurales y apartados de Colombia donde encontramos el verdadero reto de llegar con herramientas para impartir educación, garantizando su proceso y continuidad de manera suficiente, pues si bien es un indicativo de la educación primaria y media es un requisito fundamental para acceder a la educación superior, donde el primer obstáculo a superar es el acceso con la gratuidad en su presentación.

A continuación, una ilustración gráfica de lo anteriormente expuesto:

**Imagen 1. Gestión y cifras del ICFES 2018-1**

<sup>1</sup> Icfes. Tarifas examen Saber 11°. Extraído de: <https://www.icfes.gov.co/tarifas-examen-saber-11%C2%B0>

<sup>2</sup> Informe Unesco Educación Superior. Extraído de: <https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/11/acceso-universal-a-la-ES-ESPANOL.pdf>



Fuente: ICFES<sup>3</sup>

En definitiva, se debe precisar que no solo basta culminar la educación primaria y media para poder acceder a la educación superior si no también debe ser evaluado por el examen de estado en titularidad del ICFES el cual tiene un valor de presentación que vulnera las oportunidades de los estudiantes en situaciones socioeconómicas específicas.

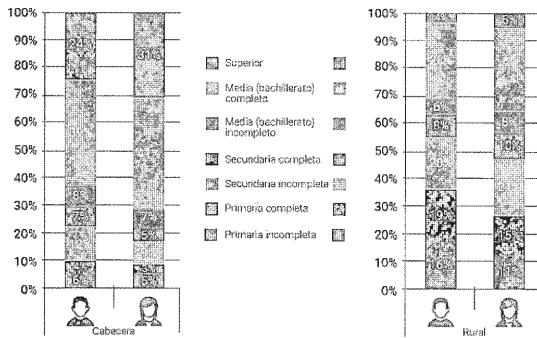
Es un reto acceder a la educación superior, en particular en las zonas rurales ya que tienen menos instituciones cercanas que presten este servicio. Pero no es sólo una cuestión de infraestructura, a esto se le suma que los habitantes de las zonas rurales perciben ingresos inferiores a la media nacional afectando su capacidad adquisitiva. Los jóvenes de las zonas urbanas tienen hasta 35% más de posibilidades de asistir a la educación superior, de acuerdo a cifras del Banco Mundial.

Como se observa en la Gráfica 1, y de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2013<sup>4</sup>, para dicho año solo un 28 % de los hombres y un 31 % de las mujeres entre 18 y 24 años en zonas rurales terminó el bachillerato.

**Gráfica 1. Último grado alcanzado de hombres y mujeres entre los 18 y 24 años por zona**

<sup>3</sup> El ICFES en cifras. Extraído de: <https://www2.icfes.gov.co/documents/39286/2268633/Boletin+de+gestion+primer+semestre+2018+-+icfes+en+cifras.pdf/8b934160-5d34-161a-91ed-ea33a18e034e?version=1.0&=1647964853866>

<sup>4</sup> La Situación De La Educación Rural, Palabra Maestra. Extraído de: <https://www.compartirpalabramaestra.org/publicaciones-e-investigaciones/otras-investigaciones/la-situacion-de-la-educacion-rural-en-colombia-los-desafios-del-posconflicto-y-la-transformacion-del>



Fuente: La Palabra Maestra. Cálculos propios de los autores, a partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2013.

La implementación de la gratuidad del examen Saber 11<sup>o</sup> para estudiantes pertenecientes a los grupos A, B y C del SISBEN IV representa un paso crucial para reducir la brecha de acceso a la educación superior. Esta medida permitiría equiparar las oportunidades de los estudiantes en términos económicos, sentando las bases para un sistema educativo más equitativo e inclusivo. La educación constituye un derecho fundamental, y garantizar el acceso gratuito al examen para estudiantes con bajos ingresos es una extensión de este derecho, asegurando que todos tengan las mismas posibilidades de alcanzar su máximo potencial académico y profesional. Al eliminar las barreras económicas, se estaría fomentando la igualdad de oportunidades y el desarrollo educativo de todos los estudiantes.

Cabe resaltar que la eliminación de barreras económicas, para que la población acceda a educación superior, es un proceso que se ha venido adelantando a través de iniciativas como la gratuidad en matrícula en instituciones universitarias por la Política de Gratuidad que impulsa el gobierno. Esta política, de acuerdo al Ministerio de Educación, es la forma como el Gobierno Nacional asume el pago de la matrícula ordinaria neta de los y las estudiantes de pregrado en cualquiera de las 64 Instituciones de Educación Superior Públicas que tienen vinculación presupuestal con el Ministerio de Educación Nacional y que cumplen los requisitos de acceso indicados en el artículo 9 del Reglamento Operativo de Gratuidad del 2023<sup>5</sup>. Con esta política han sido financiados aproximadamente 660.000 estudiantes, y 85.000 estudiantes han accedido a descuentos

<sup>5</sup> Ministerio de Educación. Política de Gratuidad. Extraído de: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-superior/Politica-de-Gratuidad/409830:Politica-de-Gratuidad-en-la-Educacion-Superior>

recurrentes o provenientes de fuentes como becas de las mismas IES, aportes de Alcaldías, Gobernaciones o descuentos del mismo Gobierno Nacional entre otros.

Estas iniciativas de gratuidad en el acceso a IES deben ser acompañadas de políticas que le permitan a la población culminar el nivel de educación media, y completar los requisitos mínimos para acceder a educación superior, razón por la cual se considera indispensable que desde la rama legislativa se generen leyes en favor de los y las estudiantes con menores recursos para la reducción de la desigualdad.

IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

- **ARTÍCULO 13.** "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. [...]"
- **ARTÍCULO 67.** "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. [...]"

LEY 1324 DE 2009

**ARTÍCULO 7. EXÁMENES DE ESTADO Y LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA.** El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes), practicará los siguientes exámenes de Estado e instrumentos de medición:

1. Medición nacional de la calidad de la educación inicial que ofrecen las instituciones educativas en el nivel preescolar.
2. Exámenes para evaluar oficialmente la educación básica primaria y secundaria.
3. Exámenes para evaluar oficialmente la educación formal impartida a quienes terminan el nivel de educación media, o a quienes deseen acreditar que han obtenido los conocimientos y competencias esperados de quienes terminaron dicho nivel.
4. Exámenes para evaluar oficialmente la educación formal impartida a quienes terminan los programas de pregrado en las instituciones de educación superior.

La práctica de la medición de la calidad de la educación inicial en Colombia deberá implementarse a más tardar dos (2) años después de la entrada en vigencia de la presente ley y deberá ser financiada por el Ministerio de Educación Nacional.

La práctica de los exámenes de Estado a los que se refieren los numerales 3) y 4) anteriores son obligatorios en cada institución que imparta educación media y superior, y son requisito para obtener el título respectivo y para ingresar al siguiente nivel educativo. Cada institución inscribirá en los exámenes de Estado a todos los alumnos que se encuentren registrados exclusivamente en el nivel o programa respectivo en el Sistema de Matriculas del Ministerio de Educación Nacional, quien es el responsable de definir los parámetros de la evaluación conforme con el artículo 1o de la Ley

1324 de 2009, así como los objetivos específicos para cada nivel o programa establecidos en las Leyes 115 de 1994 y 30 de 1992, las que las modifiquen o reglamenten. El Icfes reportará los resultados, con base en los cuales el Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales establecerán proyectos de mejoramiento del sistema educativo.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional deberá reglamentar la aplicación de la medición de la calidad de la educación inicial en el nivel preescolar y de los exámenes de Estado.

El Icfes, en la realización de los exámenes de Estado establecidos en los numerales 3 y 4, deberá hacerlo en condiciones que cubran todos sus costos, según los criterios de contabilidad generalmente aceptados. Los costos se establecerán de conformidad con la Ley 635 de 2000. Los costos se recuperarán con el cobro directo a los evaluados, según su capacidad de pago, en los términos que defina el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional. El recaudo se hará siempre por cuenta y riesgo del Icfes e ingresará a su patrimonio.

**PARÁGRAFO.** La medición de la calidad de la educación inicial a la que se hace referencia en el numeral 1) y los exámenes para evaluar oficialmente la educación básica primaria, secundaria y media, a los que se hacen referencia en los numerales 2) y 3), deberán incluir la evaluación de capacidades, competencias y habilidades sociales, emocionales y ciudadanas para la paz, con el objetivo de valorar la formación integral de los estudiantes.

[...]

**ARTÍCULO 12.** Transformarse el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior, ICFES, en una Empresa estatal de carácter social del sector Educación Nacional, entidad pública descentralizada del orden nacional, de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional. El Gobierno podrá modificar el nombre de la entidad, y podrá disponer, sin embargo, que use la denominación "ICFES", para efectos tales como otorgar sellos de calidad o distinguir los exámenes que se realicen bajo su responsabilidad.

El ICFES tendrá por objeto ofrecer el servicio de evaluación de la educación en todos sus niveles y adelantar investigación sobre los factores que inciden en la calidad educativa, con la finalidad de ofrecer información para mejorar la calidad de la educación. De la misma manera el ICFES podrá realizar otras evaluaciones que le sean encargadas por entidades públicas o privadas y derivar de ellas ingresos, conforme a lo establecido en la Ley 635 de 2000.

El ICFES tendrá su domicilio en la ciudad de Bogotá, D. C.

Los órganos de dirección y administración serán la Junta Directiva y el representante legal. La composición y funciones de la Junta Directiva así como la elección o designación de sus miembros, se establecerán en el reglamento que para este efecto expida el Gobierno Nacional.

La representación legal del ICFES estará a cargo de un director, quien será agente del Presidente de la República, y de libre nombramiento y remoción. Sus funciones serán las fijadas en la ley y en los estatutos de la entidad.

**Régimen jurídico.** Los actos que realice el ICFES para el desarrollo de sus actividades, estarán sujetos a las disposiciones del derecho público. Los contratos que deba celebrar y otorgar el ICFES como entidad de naturaleza especial, en desarrollo de su objeto, se sujetarán a las disposiciones del derecho privado.

Los contratos que se encuentren actualmente en ejecución seguirán rigiéndose, hasta su terminación, por las normas vigentes en el momento de su celebración.

**Régimen laboral.** Los servidores públicos vinculados a la planta de personal del ICFES serán empleados públicos sujetos al régimen que regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública.

**Patrimonio y fuentes de recursos.** El patrimonio del ICFES está integrado por todos los activos que posea al publicarse esta ley, y por los que adquiera luego en ejercicio de las actividades propias de su objeto y su naturaleza. El ICFES seguirá respondiendo por todos los pasivos existentes al publicarse esta ley, pero la deuda externa será asumida por la Nación.

El ICFES establecerá las tarifas necesarias para que las evaluaciones que se le encomienden cubran en forma completa los costos y gastos que ocasionen, según principios de contabilidad generalmente aceptados, salvo las excepciones contempladas en la Ley 635 de 2000.

El ICFES tendrá, por lo menos las funciones a las que se refiere esta ley y las que a continuación se describen:

1. Establecer las metodologías y procedimientos que guían la evaluación externa de la calidad de la educación.
2. Desarrollar la fundamentación teórica, diseñar, elaborar y aplicar instrumentos de evaluación de la calidad de la educación, dirigidos a los estudiantes de los niveles de educación básica, media y superior, de acuerdo con las orientaciones que para el efecto defina el Ministerio de Educación Nacional.
3. Diseñar, implementar, administrar y mantener actualizadas las bases de datos con la información de los resultados alcanzados en las pruebas aplicadas y los factores asociados, de acuerdo con prácticas internacionalmente aceptadas.
4. Organizar y administrar el banco de pruebas y preguntas, según niveles educativos y programas, el cual tendrá carácter reservado.
5. Diseñar, implementar y controlar el procesamiento de información y la producción y divulgación de resultados de las evaluaciones realizadas, según las necesidades identificadas en cada nivel educativo.
6. Prestar asistencia técnica al Ministerio de Educación Nacional y a las Secretarías de Educación, en temas relacionados con la evaluación de la calidad de la educación que son de su competencia.
7. Realizar estudios e investigaciones en el campo de la evaluación de la calidad de la educación que contemplen aspectos cuantitativos y cualitativos.
8. Impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación mediante la difusión de los resultados de los análisis y el desarrollo de actividades de formación en los temas que son de su competencia, en los niveles local, regional y nacional.
9. Desarrollar la fundamentación teórica, diseñar, elaborar y aplicar instrumentos de evaluación complementarios, que sean solicitados por entidades oficiales o privadas.
10. Propiciar la participación del país en programas y proyectos internacionales en materia de evaluación y establecer relaciones de cooperación con organismos pares, localizados en otros países o regiones.

11. Definir y recaudar las tarifas correspondientes a los costos de los servicios prestados en lo concerniente a las funciones señaladas para el ICFES.

12. Participar en el diseño, implementación y orientación del sistema de evaluación de la calidad de la educación en sus distintos niveles.

13. Las demás funciones que le fijen las leyes y los reglamentos, de acuerdo con su naturaleza.

El ICFES destinará en forma íntegra los beneficios y utilidades que obtenga a fortalecer el sistema de evaluación educativa, expandiendo la cobertura y calidad de servicios de evaluación.

Son fuentes de recursos del ICFES las siguientes:

- 1. Las partidas que con destino al ICFES se incluyan en el Presupuesto General de la Nación.
2. Los ingresos provenientes de la prestación de sus servicios.
3. Los bienes e ingresos que como persona jurídica adquiera a cualquier título para el desarrollo de su objeto.
4. Las donaciones que reciba de entidades públicas y de los particulares.
5. Los demás bienes y recursos que determine el ordenamiento jurídico.

Régimen de transición. El ICFES dispondrá de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para adecuarse normativamente a su nueva naturaleza jurídica y estructura administrativa.

PARÁGRAFO. En ningún caso podrá privatizarse o enajenarse el ICFES.

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 7º 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. Esta última 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 7º 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. 7º 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.66

VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

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 o fusionarse con los intereses de los electores.

Atentamente,

[Firma manuscrita]

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

6 Corte Constitucional Sentencia C-315/08

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 06 de Agosto de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.106/24 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 635 DE 2000 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – SABER 11º SIN BARRERAS", 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 el Honorable Senador FABIAN DIAZ PLATA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA 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 – AGOSTO 06 DE 2024

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEXTA Constitucional y enviase 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

EFRAIN CEPEDA SARABIA

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Proyecto: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña-Jefe de Leyes

CONTENIDO

Gaceta número 1331 - Martes, 10 de septiembre de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Table with 2 columns: Project description and page number. Includes entries for Ley 101, 102, 103, 104, 105, and 106.