REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1399 | Bogotá, D. C., jueves, 14 de agosto de 2025 | EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ, 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 103 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público.

Bogotá D.C., Julio de 2025

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ
Secretario General
Senado de la República

103/25

Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público".

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 dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público".

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

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

PROYECTO DE LEY N.° __ DE 2025 SENADO
"Por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público".

El Congreso de Colombia,

DECRETA

Artículo 1° Objeto. Instalar bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público del territorio nacional, con el fin de garantizar el acceso gratuito de este servicio a todos los ciudadanos.

Artículo 2° Cantidad. La cantidad de bebederos de agua potable será determinada por la Secretaría de Planeación, o por la entidad competente para el ejercicio de esta función, teniendo en cuenta el Plan de Ordenamiento Territorial, la disponibilidad presupuestal y los criterios de necesidad, disponibilidad del recurso hídrico y número de habitantes y zonas densamente pobladas.

Artículo 3° Características. Las entidades territoriales deberán cumplir con las características técnicas y especificaciones técnicas para la instalación de bebederos de agua potable, que en un plazo de seis (6) meses determinen el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Instituto Nacional de Salud (INS), conforme a las especificaciones necesarias de salubridad e higiene, incluyendo los requisitos y procedimientos de evaluación continua para garantizar su potabilidad e inocuidad para el consumo humano.

Los bebederos de agua potable deberán contar con sistemas de control de dispensación que regulen el flujo del líquido para garantizar un uso eficiente del recurso hídrico.

Parágrafo. Las Secretarías de Salud de cada ente territorial verificarán anualmente el estado de los bebederos de agua potable instalados en su jurisdicción y adelantarán las acciones preventivas y de mantenimiento para el correcto funcionamiento de estos.

Artículo 4° Ajustes razonables. En el caso de existir bebederos de agua potable que, a pesar de ser técnicamente funcionales, pero que no cuenten con el debido acceso para las personas con discapacidad, se dispondrá de un término de dos (2) años, para realizar el ajuste razonable para que estén al servicio de esta población.

Artículo 5° Ubicación. Los bebederos de agua potable deben ubicarse, en espacios de bienes públicos donde haya alto flujo de personas, prioritariamente, en Instituciones Educativas Públicas; espacios de bienes públicos utilizados para llevar a cabo actividades culturales, recreativas o deportivas previa sensibilización de los beneficiarios y población en general del uso correcto de los mismos; cuando los espacios de bienes públicos cuenten con conexión de acueducto, la entidad a cargo de ese espacio público realizará las acciones pertinentes para que los bebederos se conecten a su red propia y el consumo estará a cargo de dicha entidad.

Los bebederos de agua potable deberán ubicarse siempre alejados de instalaciones que generen riesgos a la salud pública.

En todo caso los lugares donde sean instalados los bebederos deberán ser monitoreados frecuentemente por la Secretaría de Planeación, o por la entidad competente a efecto de evitar el desuso, daños o uso inadecuados de los mismos, y en tal caso se deberán tomar las acciones de seguridad pertinentes.

Artículo 6° Plazo. Los bebederos de agua potable deben estar instalados en el transcurso de cuatro (4) años contados desde el momento de la promulgación de la presente Ley, siempre que las entidades territoriales cuenten con el presupuesto necesario para instalarlos y la cobertura de agua potable en el territorio sea superior al 95%.

Artículo 7° Financiación. Los bebederos de agua potable se podrán financiar con recursos de regalías, donaciones o transferencias por agua y saneamiento básico, siempre que se haya satisfecho la cobertura en materia de acceso domiciliario al agua potable para la población vulnerable de la entidad territorial, lo anterior, sin perjuicio de los recursos que bajo el principio de concurrencia la nación aporte para financiar los programas, priorizando en todo caso a los municipios con mayores dificultades fiscales.

Artículo 8° Entidades Territoriales. Las disposiciones previstas en la presente Ley rigen de forma obligatoria para aquellos municipios o distritos de categoría uno y/o especial, conforme a su disponibilidad presupuestal, siempre y cuando cuenten con suministro de agua potable.

Parágrafo. En las demás categorías municipales se podrá realizar la instalación de bebederos de manera progresiva de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo y la priorización realizada por la oficina de planeación o quien haga sus veces, contando siempre con criterios demográficos y de suministro al agua potable, siempre que cuenten con la disponibilidad presupuestal y la cobertura de acueducto sea superior al 90%.

Artículo 9° Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y publicación en el diario oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

CATALINA DIAZ PLATA
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)
El día 30 del mes Julio del año 2025
se radicó 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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY N.° ____ DE 2025 SENADO
"Por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público".

El presente Proyecto de Ley se compone de 6 apartes, así:

Contenido

I. **ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA** 4
II. **OBJETO** 5
III. **JUSTIFICACIÓN** 5
IV. **CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD** 6
V. **IMPACTO FISCAL** 8
VI. **CAUSALES DE IMPEDIMENTO** 9

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El 23 de julio de 2019 en mi calidad de Representante a la Cámara radiqué el Proyecto de Ley N.° 032 de 2019 C "Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de instalación obligatoria de bebederos en espacio público", en la Comisión Séptima fui designado ponente junto con los Representantes Ómar Restrepo y José Correa, esta ponencia fue aprobada el 02 de diciembre de 2019, su ponencia fue radicada para segundo debate el 26 de mayo de 2020, pero el 02 de septiembre de 2020 fue archivado en la Plenaria de la Cámara de Representantes conforme al artículo 157 de la Ley 5ª de 1992.

El 03 de agosto de 2021 en mi calidad de Representante a la Cámara radiqué el Proyecto de Ley N.° 168 de 2021 C "Por medio del cual se dictan disposiciones en materia de instalación obligatoria de bebederos en espacio público", en la Comisión Séptima fui designado ponente junto con el Representante Juan Reinales, esta ponencia fue aprobada el 27 de abril de 2022, el 12 de mayo de 2022 radicamos ponencia para segundo debate, debido al cambio de legisladores fueron designadas como ponentes las Representantes Betsy Pérez y Martha Alfonso, quienes radicaron ponencia positiva para segundo debate el 19 de septiembre de 2022, pero fue archivada el 21 de junio de 2023 por tránsito de legislatura de conformidad al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

El 25 de julio de 2023 en mi calidad de Senador de la República, radiqué el Proyecto de Ley 036 de 2023 Senado, 208 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público", fue asignado a la Comisión Séptima del Senado donde fui ponente para primer y segundo debate, en la Cámara de Representantes para Primer y Segundo Debate fue asignado ponente el Representante Germán Rozo, quien rindió ponencia positiva para cuarto debate y fue archivado ad portas de su último debate, de conformidad con el Artículo 190 de la Ley 5ta de 1992.

Debido a la importancia de esta iniciativa legislativa se vuelve a radicar conservando el espíritu de los proyectos mencionados, pero con las modificaciones que hicieron los ponentes y el autor para mejorar la redacción y el alcance del proyecto con el fin de que pueda surtir su trámite legislativo.

II. OBJETO

Instalar bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público del territorio nacional, con el fin de garantizar el acceso gratuito de este servicio a todos los ciudadanos.

III. JUSTIFICACIÓN

ACCESO AL AGUA POTABLE EN COLOMBIA

El 21 de marzo de 2023 UNICEF Colombia publicó en su página web el artículo "6 cifras para entender el acceso a agua y saneamiento en Colombia"[1], el cual se transcribe a continuación:

1. Se calcula que aproximadamente 6,8 de cada 100.000 niños y niñas fallecieron por causas relacionadas a la enfermedad diarrea aguda en 2019 según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Esta enfermedad se podría prevenir con el consumo de agua tratada y el acceso a puntos de lavado de manos.
2. De igual manera, 13,3 de cada 100.000 niños y niñas fallecieron por infección respiratoria aguda el mismo año (DANE). Dicha enfermedad también se asocia al consumo de agua sin tratar y la falta de prácticas clave de higiene.
3. En la Guajira, las personas que recogen agua en los hogares, principalmente niños, adolescentes y mujeres, pueden tardar hasta 8 horas de su día en este proceso, de acuerdo con cifras del Banco Mundial. Esto incluye ir y volver a los lugares donde la consiguen, lo que implica que muchas niñas y adolescentes, en especial, corren el riesgo de dejar de abandonar el estudio.
4. Aproximadamente 1,4 millones en Colombia de personas defecan a campo abierto; no cuentan con baños, letrinas ni otra opción. Directamente, otras personas tampoco cuentan con puntos de lavado de manos para mantener prácticas clave de higiene. Dicha situación se da principalmente en zonas rurales, rurales dispersas y asentamientos humanos, de acuerdo con el Programa Conjunto de Monitoreo.
5. 1 de cada 5 infecciones respiratorias se pueden prevenir gracias al lavado de manos y 1 de cada 3 enfermedades gastrointestinales se pueden prevenir gracias al lavado de manos, pues en 1 centímetro cuadrado de nuestras manos pueden vivir hasta 1.500 bacterias, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud. Sin embargo, de acuerdo con el Índice Wellbin 2022, en Colombia solo 5 de 10 escuelas rurales cuentan con puntos de lavado de manos funcionales para sus estudiantes.

El 24 de marzo de este año el Diario la República compartió en su página web una nota de prensa donde indicó que la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, Catalina Velasco en el marco de su participación en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua 2023 afirmó que en Colombia 3,2 millones de personas no tienen acceso al servicio de agua potable, problemática que se acentúa en el sector rural.[2]

Según información del DNP[3], con el fin de lograr el acceso universal al agua potable, el Gobierno Nacional fijó como meta que 47 millones de personas en el país tengan acceso a soluciones adecuadas de agua potable, tres millones más de lo registrado en 2018.

Para lo cual a través del documento CONPES 3918, el Gobierno Nacional definió 16 metas que trazarán el camino para cumplir la Agenda 2030. Por lo anterior sostienen que para 2030, el 100% de los colombianos tendrán acceso a agua potable. Además, plantearon que de aquí a 2030 frente al agua potable segura y asequible pretenden lograr el acceso universal y equitativo del agua potable a un precio asequible para todos.

Conforme a la información expuesta en los acápites anteriores cobra relevancia el estudio y la discusión de este Proyecto de Ley que redundará en beneficios para la población en general y especialmente a los habitantes de calle y migrantes, en aras de garantizar su derecho al mínimo vital de agua.

Colombia está en deuda de una legislación en la cual se consagre el uso de bebederos de agua potable como mecanismo que sirva para garantizar el derecho al mínimo vital de agua, por ese el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en el marco de su competencia deberán implementar lo que se propone en el articulado de este Proyecto de Ley.

Igualmente, para inadvertidad y conocimiento de los honorables congresistas, es dable referir que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, radicó concepto, el cual fue publicado en la Gaceta 1454 del 12 de octubre de 2023, así también, el Ministerio de Salud y Protección Social radicó concepto, el cual fue publicado en la Gaceta 911 del 09 de junio de 2023. Los anteriores fueron acogidos y adecuados según su pertinencia en la propuesta actual de articulado.

IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

El derecho fundamental al agua se vincula con una serie de requerimientos materiales mínimos para la existencia digna de una persona, a esto le ha denominado la Corte Constitucional mínimo vital. Bajo esta idea se han estimado las proporciones máximas de restricción de la dimensión prestacional de algunos derechos, dicho de otra manera, el tope de las limitaciones que puede imponerse a una persona sobre el acceso a determinado bien indispensable para la vida digna, en el caso del agua ha estimado la Corte que bajo cualquier circunstancia se debe garantizar por lo menos 50 litros de agua por persona al día.[4]

[1] 6 cifras para entender el acceso a agua y saneamiento en Colombia, UNICEF Colombia. Extraído de: https://www.unicef.org/colombia/historias/6-cifras-para-entender-el-acceso-agua-y-saneamiento-en-colombia

[2] En Colombia, 3,2 millones de personas no tienen acceso al servicio de agua potable, Diario La República. Extraído de: https://www.larepublica.co/economia/en-el-colombia-3-2-millones-de-personas-no-tienen-acceso-al-servicio-de-agua-potable-3576738

[3] 6. Agua limpia y saneamiento, Departamento Nacional de Planeación. Extraído de: https://colombia.gov.co/objetivos/agua-limpia-y-saneamiento

[4] Sentencia T-740 de 2011, Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-740-11.htm

Las obligaciones a cargo del Estado en materia de servicios públicos surgen del artículo 365 de la Constitución Política cuando señala que son inherentes a la finalidad social del Estado y debe éste asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Igualmente, por mandato del artículo 366 de la Carta Política, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades del Estado siendo objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas, entre otros, las de saneamiento y agua potable.

"La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho fundamental al agua se encuentra ligado al principio de dignidad humana, pues éste constituye un elemento para tener unas condiciones materiales de existencia adecuadas (vivir bien). Ha dicho también la Corporación que el suministro permanente e ininterrumpido de agua es el medio para hacer efectiva esa garantía constitucional." [5]

"La Corte ha considerado que la administración municipal es responsable de garantizar el abastecimiento continuo y permanente del servicio de agua, si la prestación del mismo es directa, pero también en aquellas ocasiones en las cuales se contrata a un tercero para encargarse del suministro, o cuando por circunstancias geográficas las comunidades constituyen acueductos comunitarios o veredales destinados específicamente a la satisfacción de un grupo de personas que no tienen acceso a los acueductos instalados para abastecer un municipio."[6]

Por su parte la Ley 124 de 1994 estableció el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

El artículo 76 de la Ley 715 de 2001, estableció dentro de las competencias de los municipios "directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias (...) 76.1. Servicios Públicos. Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos".

RECONOCIMIENTO DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

- Resolución AG/ 10967 de la Asamblea General de Naciones Unidas adoptada, el 28 de julio de 2010, instó a los Estados y organizaciones internacionales para que proporcionaran los recursos financieros necesarios, mejoraran las capacidades y la transferencia de tecnología, especialmente en los países en desarrollo, e intensificaran los esfuerzos para proporcionar agua limpia y pura, potable, accesible y asequible y saneamiento para todos.
- Observación general N.º 15: El derecho al agua Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)
- Objetivo 6 Agua Limpia y saneamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS.

RECONOCIMIENTO EN ALGUNOS ESTADOS DE LA REGIÓN

[5] Sentencia T-109 de 2016, Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-109-16.htm
[6] Ibid.

- **Estado Plurinacional de Bolivia:**

Constitución Política del Estado.

- **Artículo 16.** Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación.
- **Artículo 20.** Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones. El acceso al agua y alcantarillado constituyen derechos humanos, no son objeto de concesión ni privatización y están sujetos a régimen de licencias y registros, conforme a ley.

- **República del Ecuador:**

Constitución de la República del Ecuador:

- **Artículo 12.** El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.

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 es tanto un estadio 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 construiría 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."[7]

VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modifico el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reune 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

[7] Sentencia C-315 de 2009, Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-315-09.htm

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)
El día 30 del mes Julio del año 2025 se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 103 Acto Legislativo N°. _____ ,con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: HS Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 30 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.105/25 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE DISPONE LA INSTALACIÓN OBLIGATORIA DE BEBEDEROS DE AGUA POTABLE EN ÁREAS DE USO DOTACIONAL Y EN EL ESPACIO PÚBLICO"**, 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 **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 30 DE 2025

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

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

PROYECTO DE LEY NÚMERO 105 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 2068 de 2020 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., Julio de 2025

105

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República

Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifica la Ley 2068 de 2020 y se dictan otras disposiciones".

Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y subsiguientes 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 2068 de 2020 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 2025 SENADO
"Por medio de la cual se modifica la Ley 2068 de 2020 y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto reconocer e incorporar disposiciones para el fomento y regulación del astroturismo, entendido como una actividad orientada a la observación del cielo nocturno y los fenómenos astronómicos, modificando para tal efecto la Ley 2068 de 2020.

Artículo 2°. Adiciónese el numeral 14 al artículo 3 de la Ley 2068 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 3. Definiciones. Para el desarrollo de la actividad turística, se adoptan las siguientes definiciones:

(...)

14. Astroturismo. Es una modalidad de actividad turística, cuyo propósito principal es la observación del cielo nocturno, cuerpos celestes o fenómenos astronómicos. Esta práctica se desarrolla en entornos con baja contaminación lumínica y puede incluir visitas a observatorios, centros de divulgación científica, senderos de observación, entre otros.

PARÁGRAFO. La baja contaminación lumínica se entiende por la condición ambiental de un territorio caracterizada por emisiones de luz artificial que permiten la visibilidad clara del cielo nocturno, sin poca o nula interferencia significativa para la observación astronómica. Esta condición será determinada conforme a estándares técnicos definidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación o la autoridad que haga sus veces.

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 16A de la Ley 2068 de 2020, el cual quedará así:

(...)

Artículo 16A. Fomento del astroturismo. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, implementará programas orientados al desarrollo del astroturismo como modalidad de turismo.

El Gobierno nacional y las entidades territoriales priorizarán la ejecución de programas de astroturismo en los departamentos de La Guajira, Huila, Boyacá, Santander, Cundinamarca, Magdalena y Vichada.

Los planetarios, observatorios y museos de ciencia podrán desarrollar actividades gratuitas durante el mes de marzo de cada año, con el fin de sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia del astroturismo como modalidad de turismo.

Artículo 4°. Sello de calidad Astroturismo. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con Fondo Nacional de Turismo - FONTUR, implementará un sello de calidad para certificar prestadores turísticos que ofrezcan actividad turística, astroturismo.

Parágrafo 1º. El sello de calidad en astroturismo contemplará criterios relacionados con la protección de los cielos oscuros y la implementación de buenas prácticas ambientales.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecerá, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, los estándares y requisitos técnicos que deberán cumplir para acceder a esta certificación.

Artículo 5°. Programas y beneficios para el desarrollo de iniciativas de astroturismo. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, implementará convocatorias, programas o proyectos orientados al desarrollo de iniciativas de astroturismo.

Parágrafo 1°. Las convocatorias, programas o proyectos estarán abiertas a la participación de entidades territoriales, corregimientos, veredas, prestadores de servicios turísticos, asociaciones comunitarias, redes locales, investigadores científicos y astrónomos aficionados, así como cualquier otro actor que demuestre su capacidad para contribuir al desarrollo de iniciativas de astroturismo.

Artículo 6º. Incentivos para iniciativas de Astroturismo. Las iniciativas de astroturismo podrán acceder a incentivos tributarios u otros mecanismos que favorezcan su estructuración, operación y sostenibilidad, sin necesidad de participar necesariamente en los programas mencionados en el artículo anterior, siempre que cumplan con al menos uno de los siguientes criterios:

a. Involucren comunidades locales en la gestión o prestación de servicios turísticos vinculados al astroturismo.
b. Contribuyan a la investigación científica o a la divulgación del conocimiento astronómico en el ámbito nacional.

Parágrafo 1°. Los incentivos a que hace referencia el presente artículo podrán consistir en beneficios o exenciones tributarias, conforme a la normativa vigente y respetando la autonomía fiscal de las entidades territoriales.

Artículo 7º. Reglamentación. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en coordinación con las entidades del orden nacional y territorial que estime pertinentes, contará con un plazo no mayor a doce (12) meses a partir de la promulgación de la presente Ley para formular, reglamentar e implementar su contenido.

Artículo 8º. Asignación presupuestal para el fomento del Astroturismo. Autorícese al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para incorporar dentro de sus respectivos presupuestos las asignaciones necesarias para adelantar actividades de interés público relacionadas con el fomento del astroturismo.

Artículo 9º. Traslados presupuestales. Autorícese al Gobierno nacional para realizar traslados presupuestales a los que haya lugar en el marco de esta Ley. A su vez, autorícese al Gobierno nacional para celebrar contratos y convenios interadministrativos necesarios con los Distritos y/o Municipios que cuenten con las capacidades para ejecutar acciones tendientes a la finalidad de esta Ley.

Artículo 10º. Vigencia. La presente Ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga 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 30 del mes Julio del año 2023
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: HS Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY ____ DE 2025 SENADO
"Por medio de la cual se modifica la Ley 2068 de 2020 y se dictan otras disposiciones".

La presente exposición de motivos está compuesta por cinco (5) apartes principales:

Contenido

I. OBJETO DEL PROYECTO 5
II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO 5
III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD 13
IV. IMPACTO FISCAL 19
V. CAUSALES DE IMPEDIMENTO 20

I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto establecer el marco normativo para reconocer y fomentar el desarrollo del astroturismo como modalidad de turismo en Colombia, mediante la implementación de medidas que garanticen la conservación de las condiciones del cielo nocturno, la promoción de experiencias turísticas y la generación de valor turístico en el territorio nacional.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El creciente interés por el astroturismo a nivel mundial, como una modalidad de turismo, plantea la necesidad de que Colombia fomente su potencial. La diversidad geográfica del país, junto con la existencia de zonas con cielos nocturnos con baja contaminación lumínica, convierte al territorio nacional en un escenario adecuado para el desarrollo de experiencias turísticas centradas en la observación astronómica. En ese orden de ideas, en primera instancia es pertinente comprender el concepto y posteriormente, el alcance a nivel internacional y nacional, así:

La Organización Mundial de Turismo (OMT), define el turismo de naturaleza como "todo tipo de turismo basado en la naturaleza, en la que la principal motivación es la observación y apreciación de la naturaleza, así como las culturas tradicionales" (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2012)[1].

En este contexto, el astroturismo aunque se fundamenta en la astronomía, una disciplina con raíces milenarias, es relativamente reciente dentro del sector turístico y es definido como "una modalidad de turismo que consiste en observar los astros del cielo nocturno (...) Esta actividad, también llamada turismo astronómico, busca atraer a especialistas y aficionados no solo por sus aspectos lúdicos y científicos, sino también para resaltar la naturaleza y la cultura de los posibles destinos de los viajes"[2].

Igualmente, el astroturismo es una forma de turismo que minimiza el impacto ambiental, porque no requiere la alteración del paisaje natural. Esta característica lo convierte en una modalidad particularmente compatible con las estrategias de conservación ecológica. En este sentido, al igual que el ecoturismo, puede "brindar a las comunidades, mediante la relación responsable con el contexto natural y el fortalecimiento del saber cultural, oportunidades de trabajo digno, mejoramiento de sus servicios básicos y mejores oportunidades de formación" (Lledó, 2012)[3].

No obstante, para comprender mejor el alcance del ecoturismo y su distinción con el astroturismo, expondremos su concepto:

> "Artículo 3. Ley 2068 de 2020. Por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.
>
> (...)
>
> 6. Ecoturismo. El ecoturismo es un tipo de actividad turística especializada, desarrollada en **ambientes naturales conservados**, siendo la motivación esencial del visitante observar, **aprender, descubrir, experimentar y apreciar la diversidad biológica y cultural** con una actitud responsable para proteger la integridad del **ecosistema y fomentar el bienestar** de la comunidad local.
>
> El ecoturismo incrementa la sensibilización con respecto a la conservación de la biodiversidad, el entorno natural, los espacios naturales conservados y los bienes culturales, tanto entre la población local como entre los visitantes, y requiere procesos de gestión especiales para minimizar el impacto negativo en el ecosistema"[4].

El énfasis del ecoturismo recae en la protección del ecosistema, la interacción con la biodiversidad, y el fomento del bienestar de las comunidades locales. En contraste, el astroturismo no se orienta a la biodiversidad ni a la interacción con ecosistemas vivos, sino a la observación del cielo nocturno y los fenómenos astronómicos. Su práctica se basa en la oscuridad del cielo y la visibilidad de los cuerpos celestes, y sus objetivos están asociados a la educación astronómica.

Aclarado lo anterior, es pertinente mencionar que, "el astroturismo como concepto comienza su andadura en torno a 2003 cuando la UNESCO pone en marcha un proyecto sobre el patrimonio astronómico mundial"[5]. Por tanto, pretender incluir el astroturismo dentro del ecoturismo distorsiona su finalidad. En tal sentido, reconocerlo como una modalidad turística autónoma no solo

[1] Rutas turísticas sostenibles en el municipio de San Vicente Antioquia. Trabajo de grado como requisito para optar por el título de Gestora en Ecología y Turismo. Extraído de: [illegible]

[2] Astroturismo. Fundeu. Extraído de: https://www.fundeu.es/recomendacion/astroturismo-en-una-palabra/
[3] La ecología de saberes como impulso teórico a proyectos económicos regionales. Estudio de caso: Las potencialidades ecoturísticas de la ciudad de Ipiales, Colombia. Extraído de: [illegible]
[4] Artículo 3. Ley 2068 de 2020. Por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones. Extraído de: [illegible]
[5] El astroturismo: qué es, sus orígenes, fundamentos, regulación y futuro. Extraído de: [illegible]

responde a su naturaleza distinta, sino que también permite desarrollar programas e instrumentos de planificación adecuados a sus necesidades particulares.

Una vez precisado el concepto, puede observarse que, en el ámbito internacional, diversos países han avanzado significativamente en la regulación y promoción del astroturismo, por ejemplo:

1. Chile es conocido por ser hogar de uno de los cielos más limpios y estrellados del mundo. Así, algunas regiones como las de Antofagasta, Copiapó y Coquimbo han emergido como un epicentro para la observación de las estrellas, convirtiéndose en un referente del astroturismo[6]. Esto se refleja en la Ley N° 21.679[7], ayudando al posicionamiento de Chile como capital mundial del astroturismo.

2. Por su parte, España ha sido pionera en la regulación de la contaminación lumínica con fines científicos y turísticos. "En el caso de la contaminación lumínica la primera regulación aprobada en España fue la denominada Ley del Cielo de Canarias, Ley 31/1988, de 31 de octubre[8]. Posteriormente en Cataluña se aprueba la Ley 6/2001, de 31 de mayo[9] y más tarde se unen Baleares, Navarra, Cantabria y Andalucía. Todas quedan respaldadas por la Ley estatal 34/2007[10], del 15 de noviembre"[11].

Considerando lo anterior, si bien las condiciones meteorológicas de Colombia no son comparables con los destinos astronómicos descritos, Colombia compensa con una amplia diversidad territorial, riqueza cultural y la presencia de regiones con bajos niveles de contaminación lumínica, ubicándolo como el tercer país mejor astroturismo en Suramérica[12]. Tan es así que, diversas zonas del territorio nacional han comenzado a consolidarse como destinos reconocidos para la observación astronómica:

---

[6] Ley 21679, Declara el 2 de Julio de cada año como el día nacional del Astroturismo, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Extraído de: [illegible]

[7] Ley que declara el 2 de julio de cada año como el día nacional del astroturismo, fue publicada en el Diario Oficial. Diario Constitucional. Extraído de: [illegible]

[8] Real Decreto 243/1992, de 13 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 31/1988, de 31 de octubre, sobre protección de la calidad astronómica de los observatorios del Instituto de Astrofísica de Canarias. Extraído de: [illegible]

[9] Ley 6/2001, de 31 de mayo, de Ordenación Ambiental del Alumbrado para la Protección del Medio Nocturno. Extraído de: [illegible]

[10] Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. Extraído de: [illegible]

[11] El astroturismo: qué es, sus orígenes, fundamentos, regulación y futuro. El Nocturnario. Extraído de: [illegible]

[12] "Colombia es el tercer país con mejor astroturismo en Suramérica". El Espectador. Extraído de: [illegible]

1. **Villa de Leyva, Boyacá:** Este municipio es sede del tradicional Festival de Astronomía[13], uno de los eventos de divulgación científica más importantes de Latinoamérica. Convoca a astrónomos, aficionados, familias y turistas, articulando actividades académicas, científicas y culturales. Esta experiencia demuestra el potencial del astroturismo para atraer visitantes de forma recurrente y generar impacto económico local.

2. **Barichara, Santander:** Este destino, reconocido por su arquitectura y valor patrimonial, ha incorporado progresivamente actividades de observación estelar y rutas nocturnas guiadas. Su cielo limpio y su baja densidad urbana lo convierten en un escenario ideal para fortalecer iniciativas de turismo cultural y astronómico en el nororiente colombiano[14].

3. **Desierto del Tatacoa, Huila:** Considerado uno de los principales destinos de astroturismo en el país, cuenta con observatorios astronómicos, desde donde se realizan actividades de observación guiada, talleres, charlas científicas y fotografía nocturna[15].

4. **Cabo de la Vela, Guajira:** En el norte del país, el astroturismo adquiere una dimensión intercultural. Se conjuga la observación del cielo con las cosmovisiones ancestrales del pueblo Wayuu, integrando saberes tradicionales sobre los astros y la naturaleza. Esto abre un camino para el turismo de base comunitaria y la revitalización de conocimientos indígenas ligados al firmamento[16].

Estos destinos, junto con Suesca, Cundinamarca, han sido identificados por el divulgador científico Germán Puerta Restrepo[17], como lugares ideales en Colombia para la práctica del astroturismo[18]. Como respaldo, datos provenientes del Mapa de Contaminación Lumínica de Colombia, disponible en la plataforma Light Pollution Map[19], permiten identificar con precisión las regiones del país que aún conservan cielos oscuros y con baja interferencia lumínica. Estas áreas, ubicadas principalmente en departamentos como La Guajira, Vichada, el sur del Huila y Amazonas, constituyen un activo ambiental y turístico estratégico, cuya conservación e integración a rutas de astroturismo debe ser promovida mediante el marco del presente proyecto de Ley.

---

[13] Festival de Astronomía. Extraído de: [illegible]

[14] Astroturismo en Santander – Valeria García Sánchez – IPN. Extraído de: [illegible]

[15] La Tatacoa: Una selfie con las estrellas. Extraído de: [illegible]

[16] [illegible]

[17] German Puerta Restrepo. Extraído de: [illegible]

[18] Cinco lugares para realizar astroturismo en Colombia. Facebook. Extraído de: [illegible]

[19] Light pollution map. Extraído de: [illegible]

Mapa de contaminación lumínica de Colombia – Desarrollado por https://lightmaps.lightpollutionmap.info/[20]

Ahora bien, también es importante considerar que, el desarrollo del astroturismo depende no solo de la calidad de los cielos, sino también de la existencia de narrativas culturales. En el caso de Colombia, esta se encuentra ubicada en una "Zona de Convergencia Intertropical (ZCIT), y a pesar de no contar con magníficas condiciones meteorológicas y cielos como los de Chile, Hawái y las Islas Canarias, ello no ha sido un obstáculo para su posicionamiento en este campo pues, [...] va por un buen camino para seguir creciendo y ser reconocida como un lugar que, además de sus riquezas más célebres —café, esmeraldas, biodiversidad y selvas, entre otras—, también pueda ofrecer a los visitantes nacionales e internacionales zonas para el disfrute de la observación nocturna"[21] (*Subrayado fuera texto*).

---

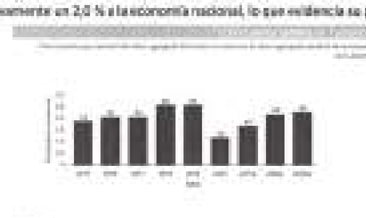
[20] Mapa de contaminación lumínica de Colombia. Extraído de: [illegible]

[21] Cielos oscuros como patrimonio científico y cultural de la humanidad: una base para el desarrollo del turismo científico, responsable y sostenible en Colombia. Cristian Góez Therán, Santiago Vargas Domínguez. Extraído de: [illegible]

Igualmente, Colombia cuenta con infraestructura astronómica que respalda el desarrollo del astroturismo como actividad recreativa. En Bogotá se encuentra el Observatorio Astronómico Nacional, fundado en 1803, considerado uno de los más antiguos de América[22]. A su vez, instituciones como el Observatorio de la Universidad de los Andes[23] y el Planetario de Medellín complementan esta oferta desde enfoques universitarios y de divulgación. En el ámbito rural, se destaca el Desierto de la Tatacoa como uno de los destinos astroturísticos más importantes del país, donde operan el Observatorio Astrosur y el Observatorio Astronómico Municipal[24], ambos orientados a brindar experiencias de observación astronómica. Estos espacios demuestran que el astroturismo ya existe y se practica en el país, pero carece del reconocimiento legal necesario para fortalecer su infraestructura.

Entonces, la consolidación de estos destinos no solo demuestra el potencial del astroturismo en términos culturales, sino que también revela su capacidad para integrarse de manera efectiva a la economía. En efecto, al concretar el presente proyecto de Ley se podría enriquecer la oferta turística y, en consecuencia, podría tener un impacto económico muy significativo, pues, "el turismo ocupa un lugar esencial en la economía colombiana"[25].

Al respecto, las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) evidencian que, en 2015 el turismo representaba apenas el 1,8 % del producto interno bruto (PIB) de Colombia. Posteriormente, experimentó un crecimiento sostenido que lo llevó a alcanzar el 2,6 % en 2018 y 2019. Esta tendencia se vio interrumpida por el impacto de la pandemia, que redujo su participación al 1,2 % en 2020. A partir de entonces, el sector ha mostrado señales de recuperación, pues en el 2023 aportó nuevamente un 2,0 % a la economía nacional, lo que evidencia su potencial estratégico.



[26]

---

[22] Observatorio Astronómico, una obra para el pensamiento y la ciencia. Extraído de: [illegible]

[23] Observatorio de la Universidad de los Andes. Extraído de: [illegible]

[24] Observatorio astronómico del desierto de la Tatacoa. Extraído de: [illegible]

[25] Las cifras lo confirman: el turismo ocupa un lugar esencial en la economía colombiana. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Extraído de: [illegible]

[26] Cuenta Satélite de Turismo (CST) Base 2015. DANE. Extraído de: [illegible]

En lo que respecta a noviembre de 2024, "los ingresos de las agencias de viaje crecieron en un 5,5% frente al mismo mes del año anterior, acumulando una variación del 3,7% en los últimos doce meses. Este crecimiento se sustentó principalmente en la venta de paquetes turísticos propios (41,8%), las comisiones por ventas (20,2%) y otros servicios complementarios (24,5%), reflejando un interés creciente por experiencias especializadas"[27].

Aunado a lo anterior, también para "noviembre de 2024 el porcentaje de ocupación y/o acomodación fue 56,4%, en noviembre de 2023 este porcentaje fue 57,1%. El principal motivo de viaje en noviembre de 2024 fue ocio contribuyendo con 21,9 al porcentaje de ocupación"[28].

Tabla 3. Variación % anual y mensual de tarifas según tipo de acomodación
Total nacional y 11 regiones
Noviembre 2024[p]

Dominio geográfico	Variación anual nov (2024/2023)		Variación mensual nov 2024/oct 2024	
	Sencilla	Doble	Sencilla	Doble
Total nacional	**8,8**	**6,9**	**0,8**	**2,4**
Bogotá D.C.	9,1	5,6	1,0	1,2
Cartagena	8,4	5,1	3,5	4,1
Región Central	1,2	3,3	-3,1	-2,2
Región Costa Caribe	9,1	6,7	0,6	3,0
Región Eje Cafetero	7,4	7,3	2,7	5,2
Antioquia	8,6	6,9	-0,6	0,8
San Andrés y Providencia	5,2	8,4	-4,1	1,9
Región Pacífico	8,6	14,0	-12,9	-12,9
Región Santanderes	6,5	5,0	1,6	1,3
Región Llanos-Orinoquía	5,6	7,0	-2,0	1,5
Golfo Morrosquillo y Sabana	7,2	12,1	1,6	1,7
Región Amazonía	8,3	11,7	-0,5	-0,3

Fuente: DANE, EMA.

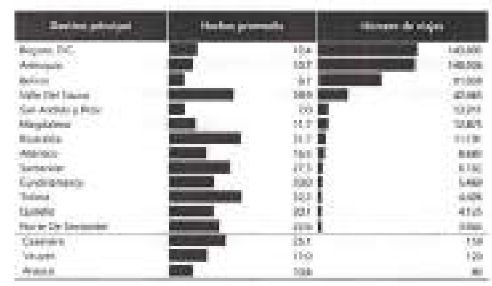
Y según los datos preliminares del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), (enero-marzo de 2025), destinos como Magdalena y Cundinamarca, registraron los gastos promedio diarios altos por visitante internacional. Departamentos que cuentan con cielos oscuros y baja contaminación lumínica, lo cual podría evidenciar que ya existe un perfil de turista dispuesto al turismo.

[27] Cifras del Dane comprueban que el turismo en Colombia fue uno de los principales motores de la economía en el 2024, Presidencia de la República. Extraído de: https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Cifras-del-Dane-comprueban-que-el-turismo-en-Colombia-fue-uno-de-los-principales-motores-de-la-economia-250124.aspx

[28] Encuesta Mensual de Alojamiento (EMA), DANE. Extraído de: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EMA/bol-EMA-nov2024.pdf

[29] Encuesta Mensual de Alojamiento (EMA), DANE. Extraído de: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EMA/bol-EMA-nov2024.pdf

Gráfico 8. Destino principal de los viajes por turismo y pernoctaciones promedio
Enero - marzo 2025[p]



Fuente: DANE - EVI
p: preliminar
Nota: [illegible]

Lo anterior plantea una oportunidad estratégica para el desarrollo de modalidades turísticas que pueden contribuir a la dinamización de economías regionales. En este sentido, el presente proyecto de Ley propone integrar herramientas para consolidar al país como un destino de alto valor, alineado con las tendencias globales y las particularidades de cada ciudad.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo afirmó que reconoce el astroturismo como parte de la oferta turística diferenciada del país, destacando que "se viene adelantando el proyecto denominado 'Fortalecer el Astroturismo en Colombia mediante la Capacitación y Desarrollo de Destinos Estratégicos', el cual busca consolidar esta modalidad como parte de la oferta turística diferenciada del país" y que contempla "fortalecer técnicamente diez destinos estratégicos en aspectos como la protección y calidad del cielo nocturno, el diseño de producto turístico, el desarrollo de narrativas interpretativas, entre otros aspectos". Además, señaló que el proyecto incluye "un diagnóstico general del cielo colombiano en fechas astronómicas clave, lo cual permitirá orientar acciones futuras de promoción y conservación" (...) No obstante, el propio Ministerio admite que aún "no cuenta con lineamientos técnicos o normativos específicos para la protección del cielo nocturno", lo cual refleja un vacío que este proyecto de ley viene a suplir, pues se requiere una base jurídica que garantice la sostenibilidad de estas iniciativas en el tiempo, les otorgue prioridad en la agenda sectorial y articule su implementación[31].

Por lo anterior, una herramienta para tal fin, podría ser la conmemoración de un día o jornada nacional de sensibilización y actividades astronómicas se constituya anualmente durante el primer trimestre del año, con especial énfasis en el mes de marzo, fecha tradicional del Festival de Astronomía de Villa de Leyva[32]. Este evento es uno de los encuentros de divulgación astronómica más reconocidos de América Latina, al atraer a expertos, aficionados, estudiantes y turistas.

[30] Boletín técnico. Gráfico 8. Destino principal de los viajes por turismo y pernoctaciones promedio. Extraído de: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/EVI/bol-EVI-ene-mar2025.pdf

[31] Anexo 01. Radicado No. 2-2025-017268 - 2025-06-09 11:44:35 - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Otro aspecto a considerar es que, bajo el entendido de que el astroturismo es definido como la actividad turística orientada a la observación del cielo nocturno y los fenómenos astronómicos, no podría considerarse como ecoturismo, pues conforme a la definición de ONU Turismo, esta gira en entorno a sus recursos naturales y la observación de su biodiversidad[33], junto con el conocimiento de culturas tradicionales en zonas naturales[34]. El cielo oscuro y los cuerpos celestes no forman parte de los sistemas ecológicos ni de la biodiversidad terrestre, y por tanto no responden a las dinámicas del ecoturismo. El astroturismo se centra en un recurso natural no biológico que requiere condiciones distintas, tal como la baja contaminación lumínica.

Otra diferencia radica a la finalidad, pues el ecoturismo busca fomentar la conservación ambiental y el contacto con la naturaleza, mientras que el astroturismo promueve la divulgación científica, pues su práctica permite al visitante explorar el universo y comprender fenómenos astronómicos. Así, mientras un ecoturista recorre una reserva para interpretar los ecosistemas y la fauna, un astroturista se traslada a un mirador o desierto para observar constelaciones o nebulosas, guiado por expertos o con ayuda de telescopios.

Esta distinción ha sido reconocida en el ámbito internacional. En mayo de 2025, la Fundación Starlight presentó ante ONU Turismo la primera Guía para el Desarrollo del Astroturismo durante la 123 reunión de su Consejo Ejecutivo. Colombia fue destacada como caso de estudio en la guía, junto con países como México, Argentina y Jordania[35]. Este contexto respalda la necesidad de que Colombia reconozca formalmente el astroturismo como una modalidad turística independiente y no como una categoría, en coherencia con las tendencias globales y con su propio potencial territorial, en donde se preservaría el territorio colombiano como espacio privilegiado para la observación astronómica. De esta modo, el Proyecto es una propuesta territorialmente pertinente.

III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

Constitución Política

- **Artículo 8:** "Obliga al Estado y a los ciudadanos a proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación"[36].

[32] Festival de Astronomía. Extraído de: https://www.festivaldeastronomia.com/

[33] Biodiversidad. f. Biol. Variedad de especies animales y vegetales. Es necesario restringir la pesca para conservar la biodiversidad del fondo marino. Extraído de: https://www.rae.es/diccionario-estudiante/biodiversidad

[34] Ecoturismo y áreas protegidas. Extraído de: https://www.unwto.org/es/desarrollo-sostenible/ecoturismo-areas-protegidas

[35] La Fundación Starlight presenta en la ONU la primera Guía para el Desarrollo del Astroturismo https://www.fundacionstarlight.org/noticias/noticias/734-la-fundacion-starlight-presenta-en-la-onu-la-primera-guia-para-el-desarrollo-del-astroturismo.html

[36] Artículo 8, Constitución Política. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#8

Este principio justifica la protección del cielo oscuro para el fomento del astroturismo como una expresión cultural de los territorios.

- **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"[37].

  Reconoce el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, y establece que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, lo cual incluye la prevención de la contaminación lumínica que afecta tanto a la biodiversidad como a la calidad del cielo nocturno, esencial para el desarrollo del astroturismo.

Ley 2068 de 2020, "Por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones",

- **Artículo 2:** "Principios. Son principios rectores de la actividad turística los siguientes:

  1. Concertación. En virtud del cual las decisiones y actividades del sector se sustentarán en acuerdos para asumir responsabilidades, esfuerzos y recursos entre los diferentes agentes comprometidos, tanto del sector estatal como del sector privado nacional e internacional para el logro de los objetivos comunes que beneficien el turismo.

  (...)

  8. Desarrollo social, económico y cultural. <Numeral modificado por el artículo 2 de la Ley 2068 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> La actividad turística, conforme al artículo 52 de la Constitución Política, es un derecho social y económico que contribuye al desarrollo integral de las personas, de los seres sintientes y de los territorios y comunidades, que fomenta el aprovechamiento del tiempo libre y revaloriza la identidad cultural de las comunidades y se desarrolla con base en que todo ser humano y sintiente tiene derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

  9. Desarrollo sostenible. <Numeral modificado por el artículo 2 de la Ley 2068 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> La actividad turística es un derecho social de las personas, que contribuye al bienestar del ser humano y se, desarrolla en observancia de los principios del desarrollo sostenible contemplados en el artículo 3 de la Ley 99 de 1993, o aquel que la adicione, modifique o sustituya.

  La actividad turística deberá propender por la conservación e integración del patrimonio cultural, natural y social, y en todo, caso, conducir al mejoramiento de la calidad de vida de la población, especialmente de las comunidades locales o receptoras, el bienestar social y el crecimiento económico, la satisfacción del visitante, sin agotar la base de los recursos naturales en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus necesidad".

[37] Artículo 79, Constitución Política. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#79

Establece como principios del turismo, entre otros, el desarrollo social, económico y cultural, tanto el desarrollo sostenible.

- ARTÍCULO 3. "DEFINICIONES. Para el desarrollo de la actividad turística se establecen las siguientes definiciones:

1. Turismo. Conjunto de actividades que realizan las personas -turistas- durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines, entre otros, de ocio, cultura, salud, eventos, convenciones o negocios.

De acuerdo al desplazamiento de los viajeros, el turismo puede ser:
1.1. Turismo emisor. El realizado por nacionales en el exterior.

1.2. Turismo interno. El realizado por los residentes en el territorio económico del país.
1.3. Turismo receptivo. El realizado por los no residentes, en el territorio económico del país.
1.4. Excursionista. Denominase excursionistas los no residentes que sin pernoctar ingresan al país con un fin diferente al tránsito.

2. Turista. Persona que realiza un viaje, que incluye una pernoctación, a un destino principal distinto al de su entorno habitual, por una duración inferior a un año, y con cualquier finalidad principal (negocios, ocio u otro motivo personal) que no sea la de ser empleado por una entidad residente en el país o lugar visitados.

3. Capacidad de un atractivo turístico. Es el límite de uso turístico en un periodo de tiempo, más allá del cual el aprovechamiento de un atractivo turístico es insostenible o perjudicial para el mantenimiento de sus valores ambientales, sociales y culturales. Su determinación supone el uso de metodologías o mecanismos que establezcan límites máximos de uso turísticos por la afluencia de personas o por comportamientos de las visitas que superen las condiciones óptimas de dichos atractivos.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo determinará los lineamientos para la definición de la capacidad del atractivo turístico, de acuerdo a las metodologías existentes.

4. Capacidad de carga. Es la intensidad de uso turístico por afluencia de personas en un periodo de tiempo, más allá de la cual el aprovechamiento de un atractivo turístico es insostenible o perjudicial para la calidad medioambiental, el patrimonio natural y cultural de dicho atractivo. Esta noción supone el establecimiento de límites máximos de uso, los cuales estarán determinados por los siguientes factores
4.1. Disponibilidad de recurso hídrico para la comunidad receptora y la actividad turística.
4.2. Disponibilidad de servicios públicos esenciales para la comunidad receptora y la actividad turística.
4.3. Riesgo de impactos ambientales.
4.4. Riesgo de impactos sociales y económicos.
4.5. Necesidad de preservación y protección del atractivo turístico.
4.6. Búsqueda de satisfacción de los visitantes.
4.7. Infraestructura y planta turística con capacidad para soportar de manera sostenible el límite máximo de visitantes.

La capacidad de carga será fijada por la autoridad correspondiente, según el tipo de atractivo turístico y conforme a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Cuando se trate de atractivos turísticos ubicados en las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), la capacidad de carga será fijada por la respectiva autoridad ambiental, atendiendo también los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En cualquier caso, los impactos inherentes al ejercicio de la actividad podrán ser moderados, mitigados, compensados o corregidos mediante la implementación de medidas de manejo. Lo anterior; sin perjuicio de lo establecido en las normas ambientales vigentes.

5. Límites de Cambio Aceptable. Es una metodología de manejo y monitoreo, que puede ser aplicada a los atractivos turísticos, para definir límites medibles respecto a los cambios generados por los visitantes sobre sus condiciones socio-culturales y ambientales, incluidos los relativos a los efectos del cambio climático sobre los destinos, con el fin de establecer estrategias apropiadas de gestión y manejo del atractivo que garanticen el cumplimiento de dichos límites.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará la aplicación de la metodología de Límites de Cambio Aceptable para la planificación y administración de los atractivos turísticos. Para el caso de los atractivos turísticos ubicados en las áreas culturales y/o naturales protegidas, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expedirá la reglamentación en conjunto con las autoridades competentes.

Las autoridades ambientales competentes deberán tener en considerador los estudios existentes de los institutos de investigación científica del orden nacional y deberán estar articulados con los planes de adaptación climática al momento de tomar una decisión que involucre la sostenibilidad de las áreas naturales y/o protegidas.

6. Ecoturismo. El ecoturismo es un tipo de actividad turística especializada, desarrollada en ambientes naturales conservados, siendo la motivación esencial del visitante observar, aprender, descubrir, experimentar y apreciar la adversidad biológica y cultural con una actitud responsable para proteger la integridad del ecosistema y fomentar el bienestar de la comunidad local.

El ecoturismo incrementa la sensibilización con respecto a la conservación de la biodiversidad, el entorno natural, los espacios naturales conservados y los bienes culturales, tanto entre la población local como entre los visitantes, y requiere procesos de gestión especiales para minimizar el impacto negativo en el ecosistema.

7. Prestador de servicio turístico. Toda persona natural o jurídica domiciliada en Colombia o en el extranjero, que, directa o indirectamente preste, intermedie, contrate, comercialice, venda o reserve servicios turísticos a que se refiere esta ley. El prestador de servicios turístico deberá inscribirse en el Registro Nacional de Turismo previamente a la prestación de servicios turísticos.

8. Plataforma electrónica o digital de servicios turísticos. Es aquella que permite a los turistas buscar y encontrar un servicio turístico en si destino de viaje, contactarse con el prestador, reservar y/o pagar por el servicio. Intermedian entre el turista y el prestador de servicios y cobran una comisión, remuneración o tarifa de uso al prestador o al turista, o a ambos.

PARÁGRAFO. No son plataformas electrónicas o digitales de servicio turísticos aquellas que prestan servicios de publicidad o se limitan a facilita el proceso de transmisión y difusión de contenidos, sin adoptar un modelo de negocios de intermediación para la prestación de un servicio turístico.

9. Operador de plataforma electrónica o digital de servicios turísticos. Persona natural o jurídica que administra, opera o representa una plataforma electrónica o digital de servicios turísticos.

10. Turismo de Reuniones, Incentivos, Congresos y Exhibiciones. Es un tipo de actividad turística en la que los visitantes viajan por un motivo específico profesional y/o de negocio a un lugar situado fuera de su lugar de trabajo y residencia con el fin de asistir a una reunión, actividad evento, conferencia o congreso, feria comercial y exposición u otro motivo profesional o de negocios. Representa un espacio de encuentro socialización, intercambio de conocimientos, de contactos, de experiencias, entre los participantes, para hacer negocios, conocerse y compartir.

11. Atractivos turísticos. Recursos naturales y culturales que tienen el potencial y capacidad de atraer a los visitantes.

12. Etnoturismo. Hace referencia al turismo especializado que se realiza en territorios donde se encuentran asentados grupos étnicos, destinado a fines culturales, educativos y recreativos y que busca dar a conocer las tradiciones, saberes ancestrales, historia, valores culturales, forma de vida, manejo ambiental, costumbres y demás particularidades propias de dichos grupos.

13. Turismo deportivo. Es un tipo de actividad turística en la que el principal motivo de viaje consiste en presenciar o participar en un evento deportivo o practicar una disciplina deportiva en escenarios al aire libre o encubierto, bien sea dentro de espacios urbanos y acondicionados especialmente para tal efecto, o dentro de espacios naturales en aire tierra o agua, según sus modalidades y/o así mismo su visita".

- **ARTÍCULO 16.** "FOMENTO DEL ECOTURISMO. El Gobierno nacional, implementará planes y programas orientados al fomento y desarrollo del turismo ecológico o ecoturismo en sus territorios, de conformidad a geográfica y diversidad de sus territorios.

PARÁGRAFO. El Gobierno nacional y los entes territoriales priorizarán la implementación de programas de ecoturismo en los departamentos de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Bolívar y Chocó"[19].

Declara al turismo como actividad de interés nacional y lo orienta hacia el desarrollo regional equilibrado.

Ley 99 de 1993 – Ley General Ambiental

- **Artículo 3o. "Del concepto de desarrollo sostenible.** Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, el deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades"[20]

Establece los principios para la gestión ambiental sostenible del territorio nacional, aplicables a toda actividad turística que interactúe con entornos naturales.

Convenios Internacionales

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU):

- ODS 8 – Trabajo decente y crecimiento económico: El astroturismo impulsa el empleo digno en comunidades rurales, indígenas y de frontera, promoviendo microempresas, guías especializados y operadores turísticos sostenibles.

- ODS 13 – Acción por el clima: La protección del cielo nocturno contribuye a reducir la contaminación lumínica, mejorar la eficiencia energética e incentivar prácticas de turismo bajo en carbono.

JURISPRUDENCIA:

La Corte Constitucional ha reiterado en múltiples sentencias que los derechos culturales y ambientales hacen parte del núcleo esencial del Estado Social de Derecho. En particular, en la **Sentencia C-519 de 1994**, la Corte sostuvo que:

> "El Convenio sobre biodiversidad es el instrumento internacional que permite desarrollar y hacer efectivos varios de los artículos de la constitución que consagran las necesidades de proteger los recursos naturales, culturales, el patrimonio natural, en general el medio ambiente. Las nuevas relaciones entre los Estados y las condiciones que se derivan de ellos, exigen que las Constituciones se adecúen a circunstancias para darles eficacia y validez

[19] Artículo 16. Ley 2068 de 2020. "Por el cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones". Ley 300 de 1996. Extraído de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=172936

[20] Artículo 3. Ley 99 de 1993. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html#3

internacional. El nuevo esquema hace que las Constituciones trasciendan las fronteras nacionales para darles fuerza ante la comunidad internacional y legitimidad ante los ciudadanos"[40].

Sentencia T-411 de 1992, el Tribunal Constitucional definió el ambiente sano como:

"5 [derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales], 80 [planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales]"

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. Este 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 construiría una carga inaceptable 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.

[40] Sentencia C-519 de 1994. Corte Constitucional. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-519-94.htm

.. 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 considerar 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 quieran 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"[41]

V. 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

[41] Sentencia C-315/08. Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-315-08.htm

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 30 del mes Julio del año 2025
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: HS Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 30 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.105/25 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 2068 DE 2020 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.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 30 DE 2025

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

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se modifican la Ley 1620 de 2013, Ley 1098 de 2006 y la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., julio de 2025

Señor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República

Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifican la Ley 1620 de 2013, Ley 1098 de 2006 y la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones".

Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y subsiguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifican la Ley 1620 de 2013, Ley 1098 de 2006 y la Ley 599 de 2000 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 2025 SENADO
"Por medio de la cual se modifican la Ley 1620 de 2013, Ley 1098 de 2006 y la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones."

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas de protección dirigidas a garantizar la dignidad, buen nombre y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, frente a la violencia física, verbal o psicológica, incluyendo su difusión en el entorno digital, modificando para tal efecto las Leyes 1620 de 2013, 1098 de 2006 y 599 de 2000.

Artículo 2º. Adiciónese un inciso al artículo 2 de la Ley 1620 de 2013, así:

Artículo 2°. En el marco de la presente ley se entiende por:

(...)

Difusión digital de acoso escolar o bullying (ciberbullying): *Acto de grabar, divulgar o publicar a través de medios digitales, prácticas o acciones de violencia física, verbal o psicológica en contra de niños, niñas y adolescentes, con el fin de humillar o causar daño a la integridad moral de la víctima.*

Artículo 3º. Adiciónese el numeral 15 del artículo 8 de la Ley 1620 de 2013, así:

Artículo 8°. Funciones del Comité Nacional de Convivencia Escolar.

(...)

15. Coordinar con el Sistema Nacional de Convivencia Escolar, en conjunto con las instituciones educativas públicas o privadas, la inclusión de procedimientos de prevención, atención, respuesta y sanción sobre la difusión digital de acoso escolar o bullying (ciberbullying), articulando estrategias pedagógicas que sensibilicen a la comunidad educativa sobre su impacto y consecuencias.

Artículo 4º. Adiciónese el numeral 13 y el parágrafo 3 al artículo 42 de la Ley 1098 de 2006, así:

Artículo 42. Obligaciones especiales de las instituciones educativas. Para cumplir con su misión las instituciones educativas tendrán entre otras las siguientes obligaciones:

(...)

13. *Implementar protocolos efectivos para prevenir, atender y sancionar actos de violencia física, verbal o psicológica, así como su divulgación o publicación en medios físicos o digitales, con fines de humillación o daño a la integridad moral de la víctima.*

PARÁGRAFO 3º. *Considérese obligatorio que todas las instituciones educativas públicas o privadas adopten procedimientos de prevención, atención y respuesta ante la violencia física, verbal o psicológica, así como su grabación, divulgación o publicación con fines de humillación o daño a la integridad moral de la víctima e implementen medidas efectivas y correctivas para su aplicación, incluyendo protocolos para reportar, investigar y atender estos incidentes, programas de sensibilización dirigidos a la comunidad educativa, acompañamiento psicológico a las víctimas y sanciones pedagógicas, respectivamente.*

Artículo 5º. Adiciónese el numeral 9 al artículo 47 de la Ley 1098 de 2006, así:

Artículo 47. Responsabilidades especiales de los medios de comunicación. Los medios de comunicación, en el ejercicio de su autonomía y demás derechos, deberán:

(...)

9. *Adoptar protocolos efectivos para monitorear, reportar y remover contenido que difunda actos de violencia física, verbal o psicológica en el entorno digital, garantizando la protección de la dignidad, buen nombre y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.*

Artículo 6º. Adiciónese el artículo 134A al Capítulo III de la Ley 599 de 2000, así:

Artículo 134A. Difusión digital de hostigamiento. *El que grabe, divulgue o publique por cualquier medio digital, actos de violencia física o verbal con el propósito de humillar o causar daño a la integridad de la víctima, incurrirá en multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Parágrafo. *La grabación no divulgada en medios digitales, que sirva de prueba en procesos judiciales, no será objeto de sanción ni multa establecida en la presente disposición.*

Artículo 7º. Vigencia. La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga 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 30 del mes Julio del año 2025
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 106 Acto Legislativo N° _____ con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: HS Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY ____ DE 2025 SENADO

"Por medio de la cual se modifican la Ley 1620 de 2013, Ley 1098 de 2006 y la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones."

La presente exposición de motivos está compuesta por 5 apartes principales.

Contenido

I. OBJETO DEL PROYECTO.......................................4

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.......................................4

III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD.......................................16

IV. IMPACTO FISCAL.......................................26

V. CAUSALES DE IMPEDIMENTO.......................................27

I. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto de este Proyecto Ley es establecer lineamientos de prevención, atención y respuesta ante la grabación, divulgación o publicación a través de medios digitales de actos violentos, los cuales pueden ser físicos, verbales o psicológicos, con el propósito de garantizar la dignidad, buen nombre e integridad moral de los niños, niñas y adolescentes en el entorno digital. Con lo anterior, se busca extender la protección a estos, ya que el daño no finaliza con la agresión física, verbal o psicológica, sino que se agrava al difundirse en el entorno digital.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El acoso escolar o bullying, representa una evolución significativa de las formas tradicionales de agresión o violencia, entendida esta como el "Acto de acometer a alguien para matarlo, herirlo o hacerle daño"[1], y más aún cuando circula en los medios digitales. Este tipo de violencia, que combina agresiones físicas o emocionales con su posterior difusión en redes sociales, no solo afecta profundamente a la víctima, sino que agrava las consecuencias psicológicas al exponer públicamente abusos.

Esta modalidad de acoso es conocida en el mundo anglosajón como "Happy Slapping". Históricamente el fenómeno surge porque en el distrito de Lewisham, Londres a finales de 2004, un grupo de jóvenes agredieron a David Morley y a su amigo Alastair Whiteside cerca de la estación de Waterloo, filmando los encuentros en sus teléfonos y haciendo divulgación de estos mismos. Varias horas después, Morley falleció. Esto, se consideró como un caso de "*Happy Slapping*" y provocó que el fenómeno se asociara a una forma extrema de violencia[2].

[1] Agresión, Diccionario de la Lengua Española. Extraído de: https://dle.rae.es/agresi%C3%B3n

[2] Una historia completa de las bofetadas felices. Vice. Extraído de: https://www.vice.com/en/article/a-complete-history-of-happy-slapping/

El investigador José Antonio Martínez Rodríguez[3], en su libro "*Acoso escolar: Bullying y Ciberbullying*", menciona que esta modalidad consiste en una grabación de abusos para posteriormente compartirlo o difundirlo en las redes sociales.

A su vez, las psicólogas Robin Kowalski, Susan Limber, Patricia Agatston, definen esta modalidad en su libro "*Cyber Bullying el acoso escolar en la era digital*" como el tipo de "acoso que incluye el uso de correos electrónicos, mensajes instantáneos, mensajes de texto e imágenes digitales, enviadas a través de teléfonos móviles, páginas web, bitácoras webs (blogs), salas de chat o coloquios online, y demás tecnologías asociadas a la comunicación digital"[4].

Por lo anterior, es pertinente traer a colación el concepto "divulgar", que según refiere la Real Academia de la Lengua Española (RAE) consiste en "publicar, extender, poner al alcance del público algo"[5], porque este es el vehículo de la agresión, convirtiéndose en un ataque inesperado y ejercido sobre una víctima mientras un tercero graba lo que está sucediendo, normalmente por medio de la cámara de un teléfono móvil u otros medios accesibles, y posteriormente procede a difundirlo.

Puede agregarse entonces que la grabación, entendida como "Captar y almacenar imágenes, sonidos o datos en un soporte, de manera que se puedan reproducir"[6], conduce y propicia una vulneración a la dignidad humana ya que, ante la posibilidad de compartir el contenido violento físico, verbal o psicológico en el entorno digital y de manera instantánea, a través de la opción "*share*", este se divulga a una velocidad que resulta difícil de controlar para las niñas, niños y adolescentes, y por ende, la víctima no recibe el trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal y tampoco ostenta la facultad de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana.

Llegados a este punto, podemos exponer casos internacionales. Se registró que aproximadamente 76.843 jóvenes en España sufrieron "*happy slapping*" durante su infancia[7], por lo que su creciente proliferación y según el jurista D. Alejandro Díez Gutiérrez en su grado en derecho titulado "*El acoso escolar y sus consecuencias jurídicopenales*"[8], afirma que en los artículos 197.1 a 3 del Código Penal de España, podría englobar tal conducta.

> "*Así queda expuesto en la SAP Las Palmas, núm. 345/2017, de 15 de noviembre, en ella, la menor que grabó la agresión es castigada por un delito contra la intimidad del art. 197.1 CP, y la menor que difunde el vídeo como autora de un delito del art. 197. 3.2º CP. También se refleja en la SAM Jaén, núm. 200/2016, de 7 de noviembre, en la que se grabó al menor víctima tras haberle arrojado a un contenedor, y posteriormente cuando se le exige lamer un excremento de perro. En la SAP Córdoba, núm. 192/2017, de 8 de mayo, fueron condenados los tres sujetos intervinientes como autores de un delito contra la integridad moral y de un delito contra la intimidad, de los arts. 197.1 y 3 CP*".

[3] El happy slapping como una nueva moda de ciberbullying, Capítulo XII, "Acoso escolar: Bullying y Ciberbullying". Extraído de: https://dialnet.unirioja.es/[illegible]

[4] Kowalski, Robin, Susan Limber y Patricia Agatston, Ciber Bullying: El acoso escolar en la era digital. Extraído de: https://www.edesclee.com/img/cms/pdfs/9788433023988.pdf

[5] Divulgar, Diccionario de la Lengua Española. Extraído de: https://www.rae.es/drae2001/divulgar

[6] Grabar, Diccionario de la Lengua Española. Extraído de: https://dle.rae.es/grabar[illegible]

[7] Save The Children. Happy Slapping. Cuando la violencia se hace viral. Extraído de: https://www.savethechildren.es/actualidad/happy-slapping-violencia-online-menores

[8] D. Alejandro Díez Gutiérrez. El acoso escolar y sus consecuencias jurídico penales. Extraído de: https://buleria.unileon.es/[illegible]

En Australia, en el año 2006, la policía de Victoria inició una investigación sobre la producción y distribución de un DVD, *Cunt: The Movie*, en el que se ve a varios jóvenes agrediendo sexualmente a una niña[9].

Por otra parte, en Dinamarca, joven de 16 años fue multado por golpear a un niño en la cabeza mientras lo filmaban, caso en el cual, la fiscalía optó por imponer una multa por violencia y si este la pagaba, quedaría exento de futuros procesos judiciales. Lo anterior, de acuerdo a el periódico del condado de Frederiksborg[10].

Mientras tanto en Canadá, como respuesta a una medida preventiva, el cineasta Christos Sourligas[11] en el año 2011, dirigió una película "*Happy Slapping Movie*", la cual fue filmada por los adolescentes con sus teléfonos móviles[12].

Fuente: *Happy Slapping Movie*[13]

[9] DVD school in despair. The Age. Extraído de: https://www.theage.com.au/national/dvd-school-in-despair-20061026-[illegible].html

[10] Slap med bøde for happy slapping. Periódico R.T. Extraído de: [illegible]

[11] Christos Sourligas, IMDb. Extraído de: https://www.imdb.com/es/name/nm[illegible]

[12] Happy Slapping - Official Trailer. Extraído de: https://www.youtube.com/watch?v=[illegible]

[13] Happy Slapping Movie. Extraído de: https://www.happyslappingmovie.com/[illegible] [illegible]

En Francia, el Parlamento añadió una enmienda a Ley "sobre la prevención de la delincuencia" basada en una propuesta del entonces ministro del Interior, Nicolas Sarkozy y con el propósito de a penalizar el "*Happy slapping*"[14]. Particularmente fue añadido el artículo 44, el cual prescribe:

> "*Artículo 44. Sección 3 ter. Sobre la grabación y difusión de imágenes de violencia*
> *Artc. 222-33-3. - El acto de grabar conscientemente, por cualquier medio, en cualquier soporte, imágenes relativas a la comisión de estas infracciones constituye un acto de complicidad en los ataques intencionales a la integridad de la persona previstos en los artículos 222-1 a 222-14-1 y 222-23 a 222-31 y se castiga con las penas previstas en dichos artículos.*
>
> *La difusión de dichas imágenes se castiga con cinco años de prisión y una multa de 75.000 euros.*
>
> *El presente artículo no se aplica cuando la grabación o transmisión resulte del ejercicio normal de una profesión que tenga por objeto informar al público o se realice con el fin de servir de prueba en juicio. »*
>
> *VII. - El artículo 433-7 del mismo código queda modificado como sigue:*
> *1° Al final del primer párrafo, las palabras: «seis meses de prisión y multa de 7.500» se sustituyen por las palabras: «un año de prisión y multa de 15.000»;*
> *2° Al final del último párrafo, las palabras: «un año de prisión y multa de 15.000» se sustituyen por las palabras: «dos años de prisión y multa de 30.000».*
>
> *VIII. - El artículo 433-8 del mismo código queda modificado como sigue:*
> *1° Al final del primer párrafo, las palabras: «tres años de prisión y multa de 45.000» se sustituyen por las palabras: «cinco años de prisión y multa de 75.000»;*
> *2° Al final del último párrafo, las palabras: «siete años de prisión y multa de 100.000» se sustituyen por las palabras: «diez años de prisión y multa de 150.000».*
>
> *IX. - En el primer párrafo del artículo 433-10 del mismo código, después de las palabras: «será castigado», se insertan las palabras: «con dos meses de prisión y»*".

Mientras tanto en Colombia, entidades como la Procuraduría General de la Nación, instan a mitigar acciones y medidas en contra del acoso escolar/Bullying o Ciberacoso/Ciberbullying[15], pues el propósito es propiciar ambientes escolares seguros y libres de discriminación, ya que el ente de control refirió que en instituciones visitadas solo en el 2024, se han reportado 1.515 casos de acoso escolar/Bullying y 399 situaciones de ciberacoso. Muchos de estos, se difunden y circulan en el entorno digital. A continuación, se exponen algunos casos:

[14] Ley Nº 2007-297 de 5 de marzo de 2007 relativa a la prevención de la delincuencia de Francia. Extraído de: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000615568

[15] Procuraduría General de la Nación. Boletín 361 de 2024. Extraído de: https://www.procuraduria.gov.co/Pages/[illegible]

Boletín 1101 de 2024 Extraído de: https://www.procuraduria.gov.co/Pages/[illegible]

a. Según medios, en la Institución Educativa Divina Providencia, se registró una agresión de una estudiante a su compañera de clases, presuntamente por ser la mejor compañera de clases. Estos hechos fueron grabados y difundidos en redes social[10].

***Fuente:** Facebook*[11]

Por lo expuesto, la Alcaldía de Manizales[12] informa que se activaron acciones para abordar el incidente, incluyendo conversaciones con las estudiantes y sus padres, cambios de aulas para una de las estudiantes y una jornada para padres con el propósito de prevenir problemas de esta índole, ratificando que, dado que fue un solo incidente, no se considera bullying, pues este implica agresiones repetidas.

Observamos entonces que la entidad municipal, al no contar con la tipificación de la conducta conocida como "*Happy Slapping*", no minimiza la gravedad de los hechos y adopta medidas que salvaguarden la integridad moral de la menor afectada.

[10] La fuerte agresión de una estudiante a su compañera de clase quedó registrado en video. Infobae. Extraído de: [illegible]

[11] Agresión en un colegio de Manizales. Extraído de: [illegible]

[12] Alcaldía de Manizales. Comunicado de prensa de fecha 24 de marzo de 2022.

b. De acuerdo a fuentes periodísticas, en el colegio Juan de la Cruz Posada, en Villa Hermosa, Medellín, en uno de los videos se ve a una estudiante golpeando a otra en estado de indefensión. En otro se ve una riña entre dos niños, que tienen armas blancas y a pesar de que este último no se visualizan videos, no se puede desconocer la circulación en los medios digitales[13].

***Fuente:** X*[14]

c. En Bucaramanga se han "viralizado"[15] videos de peleas en colegios, lo que ha preocupado a las autoridades. Cita el medio que, a través del Defensor del Pueblo, se llevó a cabo un llamado a la comunidad y autoridades para frenar la violencia escolar[16].

Los anteriores casos reflejan una problemática recurrente en el entorno escolar, y tal como lo considera el jurista Carlos Pérez Vaquero[17], se observa que las características principales son:

1. "Existe un acuerdo previo, por el que dos o más personas (lo más frecuente es actuar en grupo) deciden cómo, cuándo y quién será la víctima del asalto.

[13] El Espectador. Alerta por dos casos de violencia entre estudiantes de colegios en Medellín. Extraído de: [illegible]

[14] Una grave situación se presenta desde hace varios días en el colegio Juan de la Cruz Posada, ubicado en el B/Villa Hermosa. En varios videos que circulan por Telegram se observan casos de matoneo entre los alumnos de esa institución Educativa. Extraído de: [illegible]

[15] Viral, Diccionario de la Lengua Española. Extraído de: [illegible]

[16] Bullying y peleas entre estudiantes, un problema que aqueja a los colegios de Bucaramanga. Noticia RCN. Extraído de: [illegible]

[17] Carlos Pérez Vaquero. Escritor y jurista. Disponible en el enlace. Extraído de: [illegible]

2. Parten de un pretexto o excusa para aislar a la persona que va a resultar dañada, o actúan en una zona poco concurrida, para evitar ser descubiertos.
3. La agresión, que, como ya he mencionado anteriormente, requiere la presencia de uno o varios sujetos golpeando mientras otra u otras personas graban la escena. A veces la grabación se decide realizar de manera esporádica, en el momento mismo de la agresión.
4. Colgar el vídeo o imágenes en la red, o compartir estos a través de las redes sociales".

Dado lo anterior, la respuesta del Gobierno Nacional o sus Entidades, deben articularse desde los sectores como la educación, la tecnología y la seguridad y justicia. Por ello, conviene subrayar que, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar emitió una respuesta[18] frente a la problemática de la violencia **digital** o violencia en el entorno digital s, aunque afirma que cuentan con convenios de colaboración con otras entidades del Estado, como el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación para abordar casos de "violencia digital" en contra de niños, niñas y adolescentes, el concepto sobre este, se percibe y enfoca tanto en delitos de violencias sexuales y explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes (ESCNNA), como en experiencias de prevención relacionadas con acoso escolar o bullying, planteando la necesidad de adecuar la legislación colombiana respecto de la evolución tecnológica y la protección en el entorno digital.

> *"Ahora bien, se debe tener en cuenta que el acceso de niñas, niños y adolescentes a medios tecnológicos es un tema que se encuentra en constante cambio y evolución y en este sentido la legislación colombiana debe ir adecuándose a los nuevos retos que se vayan presentando".*

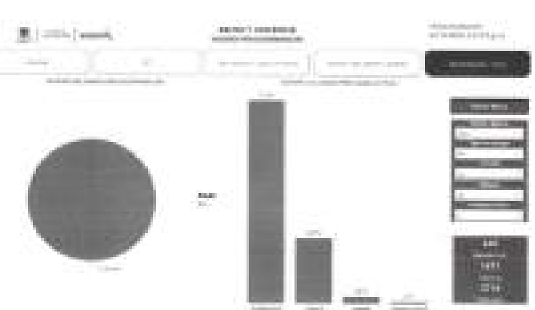
Por su parte, la Secretaría de Educación del Distrito[19], también reconoce la existencia de un marco normativo para la protección de niños, niñas y adolescentes frente al ciberacoso. Y resalta que la norma actual debe complementar de manera específica y actualizada la difusión digital de las situaciones de acoso escolar:

> *"Sin embargo, la rápida evolución de las tecnologías digitales y los casos de acoso escolar en entornos virtuales plantean nuevos desafíos. La difusión de contenido relacionado con el acoso escolar a través de plataformas digitales requiere medidas específicas y actualizadas para garantizar una protección efectiva. En este contexto, resulta fundamental complementar las acciones existentes con estrategias que promuevan entornos digitales seguros, fomenten la educación y sensibilización sobre el uso responsable de la tecnología, y faciliten la denuncia y eliminación de contenido perjudicial".*

Aunado a lo anterior, es importante exponer las cifras que registran actos de abuso escolar o bullying en Bogotá, pues al ser evidente que afecta mayormente a la adolescencia, es fundamental que se implementen acciones claras, incluyendo estrategias pedagógicas que permitan generar conciencia sobre el impacto de estas conductas.

[18] Anexo 01. Directora (E) de Protección Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. No. 202520000000027851 de fecha 2025-02-05 - Radicado No: 202520000000027851.

[19] Anexo 05. Radicado: S-2025-46190 de 11 de febrero de 2025. / Respuesta a Derecho de Petición Radicado SED-E-2025-29703.



***Fuente:** Secretaría de Educación de Bogotá*[20].

Otra cifra impactante es la reportada por el Sistema de Información Unificado de Convivencia Escolar para, en la Entidad Territorial de Bucaramanga son 261 situaciones de "Tipo II Acoso Escolar, Ciber acoso escolar, durante la vigencia 2021 a 2024"[21], quienes también implementan acciones de acompañamiento, seguimiento y asistencia para fortalecer la prevención del acoso escolar, sin embargo, tampoco se menciona una línea específica enfocada en la prevención de la difusión en el entorno digital.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones[22], afirma que "formula sus programas encaminados a que las personas tengan herramientas para utilizar Internet con un propósito y a través de su buen uso generar un impacto positivo en sus vidas y su entorno". Programas como CiberPaz, Formación de CiberPaz, Colombia Programa o Conectando Voces, son esfuerzos valiosos para la sensibilización en el uso seguro y responsable de las TIC, sin embargo, es fundamental que estos programas incorporen una línea estratégica que desincentiven la grabación, difusión y publicación de actos de violencia entre la población, especialmente niños, niñas y adolescentes. En tal sentido, la implementación de estrategias resulta fundamental para prevenir que, este tipo de acto se convierta en un mecanismo de normalización de la violencia.

En lo que respecta a la seguridad y justicia, la Policía Nacional a través de un oficio[23] comunica que, mediante herramientas tecnológicas rastrea casos de "violencia digital" y emplea uso de base de datos internacionales de Interpol y software especializado para la identificación de víctimas y agresores, refiriéndose particularmente a la explotación sexual infantil, pero no menciona rastreo

[20] Secretaría de Educación de Bogotá. Extraído de: [illegible]

[21] Anexo 03. Radicado: 2 SEB-JUR - 2025SE2-00005808 de 11 de febrero de 2025.

[22] Anexo 04. Radicado: 252023514 de 12 de febrero de 2025. / Respuesta radicado interno MinTIC - Traslado por competencia del ICBF según oficio con radicado No: 202510400000027121.

[23] Anexo 09. Policía Nacional. No. GS-2025-000878 /DIPRO-ASUDI-13 de 08 de febrero de 2025.

de otras formas de violencia tan explícitas como el *"happy Slapping"* o cualquier tipo de acoso que se difunda en redes sociales, de forma no consentida y de contenido violento entre niños, niñas o adolescentes producto del bullying. Por lo que, podemos afirmar que la inclusión o consideración legal propiamente tipificada, podría ampliar la implementación de estrategias tecnológicas eficaces para identificar actos de violencia en el entorno digital.

Así las cosas, modificar las leyes 1620 de 2013, 1098 de 2006 y 599 de 2000 es de suma importancia para garantizar la seguridad, dignidad e integridad moral de los niños, niñas y adolescentes en el entorno digital, principalmente a través de la prevención, atención y respuesta ante la grabación, divulgación o publicación por medios digitales de actos violentos, los cuales pueden ser físicos, verbales o psicológicos y complementar con medidas que regulen acciones deliberadas, conscientes, revestidas de violencia, pues generan contenido para su difusión y cuyo impacto se vuelve incontrolable. A continuación, se exponen los motivos:

- **Artículo 2 de la Ley 1620 de 2013 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar"**: Es imperante incluir definiciones que permitan concertar o concretar lineamientos y acciones específicas para atender casos de violencia en el entorno digital, de ahí que se definan, de acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española (RAE) los siguientes verbos:

  - *Grabar: "Captar y almacenar imágenes, sonidos o datos en un soporte, de manera que se puedan reproducir"*[30].
  - *Divulgar: "Publicar, extender, poner al alcance del público algo"*[31].
  - *Publicar: "Hacer notorio o patente, por televisión, radio, periódicos o por otros medios, algo que se quiere hacer llegar a noticia de todos" / "Incorporar al acceso público un contenido en un entorno digital"*[32].
  - *Humillar: "Abatir el orgullo y altivez de alguien" / "Dicho de una persona: Pasar por una situación en la que su dignidad sufra algún menoscabo"*[33].

  Los anteriores, equilibran las tensiones que podría surgir con el derecho a la libertad de expresión, pues, este aplica a la internet y a los contenidos que se difunden y se acceden. Este derecho versa sobre la regla constitucional que alude la sentencia T-087/23, indicando que *"i) toda expresión está amparada prima facie por el derecho a la libertad de expresión; ii) en los eventos de colisión del derecho a la libertad de expresión con otros derechos fundamentales, en principio, aquél prevalece sobre los demás; iii) cualquier limitación de una autoridad pública al derecho a la libertad de expresión se presume inconstitucional, y por tanto debe ser sometida a un control constitucional estricto, y iv) cualquier acto de censura previa, por parte de las autoridades es una violación del derecho a la libertad de expresión, sin que ello admita prueba en contrario"*[34], por tanto, no podría considerarse una manifestación legítima de la libertad de expresión la grabación y difusión de actos de violencia para humillar, degradar o causar daño a la víctima de bullying o ciberbullying. Sobre todo, porque este derecho se ejercer respetando los derechos de los demás, como la dignidad, intimidad y buen nombre.

  A su vez, también resulta imperante, ya que esta medida explícita aborda de manera específica la problemática de la difusión digital de actos de violencia y busca esclarecer los lineamientos y funciones con el propósito de llevar a cabo procedimientos de prevención, atención, respuesta y sanción sobre la difusión digital de acoso escolar o bullying, articulando estrategias pedagógicas, pues, tal como la ratifica la Corte, T-478/15[35], que *"el acoso escolar no es una práctica aislada en el sistema educativo en Colombia. Por el contrario, es un fenómeno de características masivas que tiene causas estructurales relacionadas con estereotipos alrededor del concepto de debilidad y las formas de obtener poder, como bien lo describieron algunas de las intervenciones recaudadas"*.

- **Artículo 42 de la Ley 1098 de 2006 "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia"**: De acuerdo a la normatividad internacional, se debe reconocer las nuevas formas de violencia y establecer obligaciones claras para instituciones educativas públicas o privadas que respondan a la prevención, atención y sanción de la grabación y difusión de actos de violencia que vulneran a dignidad y el buen nombre.

  Sobre la dignidad humana, se ha desarrollado sólidamente de manera integral en el presente texto, por lo que expongo lo relacionado al buen nombre. La Corte, a través de su sentencia C-489 de 2002, señala que este derecho se configura como una protección a la honra del ciudadano frente al detrimento que pueda sufrir como producto de expresiones ofensivas. Por ello, *"este derecho de la personalidad es uno de los más valiosos elementos del patrimonio moral y social y un factor intrínseco de la dignidad humana que a cada persona debe ser reconocida tanto por el Estado, como por la sociedad"*.

  Por lo que modificar esta ley, permitiría incluir procedimientos de prevención, atención y respuesta ante la violencia física, verbal o psicológica, frente a la grabación, divulgación o publicación con fines de humillación o daño a la integridad moral de la víctima. Contemplando medidas efectivas y concretas para su aplicación, incluyendo protocolos para reportar, investigar y atender estos incidentes, programas de sensibilización dirigidos a la comunidad educativa, acompañamiento psicológico a las víctimas y sanciones pedagógicas, respectivamente.

  Y son precisamente las sanciones pedagógicas el propósito innato de este proyecto de ley, pues, busca no solo sancionar la conducta sino también educar y transformar los comportamientos de quienes han llevado a cabo la grabación y difusión de actos de violencia escolar, particularmente en una etapa de la vida tan trascendental como la que se desarrolla en las instituciones educativas.

  En Colombia, donde la Justicia Escolar Restaurativa (JER) "es un paradigma, un enfoque, una metodología y una práctica (Secretaría de Educación del Distrito, 2023, p. 11) que propone un modelo de justicia diferente al punitivo para resolver conflictos"[36], es fundamental fortalecer su aplicación en estos casos y de esta manera, legislar de manera efectiva las nuevas formas y/o modalidades de violencia. Ya lo decía el filósofo, escritor y pedagogo colombiano Estanislao Zuleta Velásquez, *"una sociedad mejor es una sociedad capaz de tener mejores conflictos. De reconocerlos y de contenerlos. De vivir no a pesar de ellos, sino productiva e inteligentemente en ellos"*[37].

- **Capítulo IX de la Ley 599 de 2000 "Por la cual se expide el Código Penal"**: Es prudente ampliar los delitos relacionados con las nuevas formas de violencia, imponiendo sanciones a quienes graben, divulguen o publiquen actos de violencia que conlleven a humillar o afectar la integridad moral de la víctima, pues, los actos en mención conducen a garantizar la protección de la situación per se que le acontece a los niños, niñas y adolescentes en el entorno digital respecto de la dignidad humana y el buen nombre, ya que según reiterada jurisprudencia de la Corte T-263/98, "los derechos tienden a la protección de la buena imagen o el prestigio que un determinado individuo se ha forjado dentro de su entorno social en razón de sus actos y comportamientos", y como lo indica la jurista Sandra Jeannette Castro Ospina en su escrito sobre delitos, "ninguna persona puede reclamar la protección de sus derechos a la honra y al buen nombre si, con sus propias acciones, ha contribuido al deterioro de su propia imagen social"[38]. Y es precisamente, la no participación consciente en la grabación del contenido lo que constituye una forma de violencia.

  Ahora bien, aclarado lo anterior, es importante diferenciar lo que ya se encuentra regulado de lo no regulado, porque mientras que el ciberacoso escolar o ciberbullying es entendido como una "forma de intimidación con uso deliberado de tecnologías de información (internet, redes sociales virtuales, telefonía móvil y videojuegos online) para ejercer maltrato psicológico y continuado"[39], resulta pertinente añadir que se ejerce un hostigamiento sistemático a través de medios digitales y mediante la agresión física, verbal o psicológica, mientras que el *"happy Slapping"* es entendido como un acto violento único, en tanto, la agresión es grabada una única vez y lo que resulta sistemático es su posterior difusión en redes, exponiendo públicamente el hostigamiento, respectivamente.

  Así las cosas, también es importante diferenciar a "los espectadores", conocido como "aquella persona que se limita a observar el hostigamiento"[40], pues, estos presencian la agresión sin intervenir, y en cambio, la persona que graba deja de serlo y se convierte en un sujeto activo o *"cómplice"*, pues lo graba o publica y agrava el daño psicológico, así como también vulnera el buen nombre o el desarrollo integral de la víctima.

  Llegados a este punto, subrayamos la palabra cómplice, bajo el entendido que el artículo 30 de la Ley 599 del 2000 preceptúa el concepto como, "quien contribuya a la realización de la conducta antijurídica o preste ayuda posterior por concierto previo o concomitante a la misma", caracterizándose porque "la persona contribuya a la realización de la conducta punible de otro, o presta una ayuda posterior cumpliendo acuerdo de voluntades anterior o simultáneo, de modo que no realiza el comportamiento descrito en el tipo, ni tiene dominio en la producción del hecho, porque su conducta no es propiamente la causa de un resultado típico, sino una condición del mismo"[41]. Adicionalmente, el Alto Tribunal recuerda que la complicidad exige verificar un nexo causal (y de determinación) con el hecho principal doloso, porque el autor debe ejecutar la conducta conociendo la ayuda que el cómplice prometió prestarle. De este modo, "si no existe ese acuerdo previo o concomitante y visto que la ayuda es posterior, pues, simplemente la misma se debe entender aislada del delito, en tanto, de ninguna manera contribuyó a su materialización (...), no existe nexo causal entre esta y lo realizado después"[42].

  A manera de concluir el punto anterior, podemos decir que, a pesar que el sujeto activo que ejecuta una única acción, como lo es grabar, no es espectador, como tampoco es cómplice, se podría definir más bien un sujeto activo que de manera consciente, deliberada, abierta y explícita mediante actos de carácter hostigante y con fines de humillar, subyace la vulneración al derecho al buen nombre y el daño a la integridad moral de las víctimas, que podrían ser niños, niñas y adolescentes.

  En cuanto a la proporcionalidad de la pena, es consecuente con el acápite de los delitos de actos de discriminación. Pues garantiza que las medidas impuestas sean justas, razonables y acordes con la gravedad del hecho cometido.

  > *Artículo 134 B. Hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología, política, u origen nacional, étnico o cultural. El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento, orientados a causarle daño físico o moral a una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, salvo que la conducta constituya delito sancionable con pena mayor.*

  Siguiendo con este criterio, la grabación y difusión de actos de violencia, debería conllevar una multa proporcional, dado que no solo vulnera la dignidad humana, sino que amplifica

---

[30] Grabar, Real Academia de la Lengua Española (RAE). Extraído de: https://dle.rae.es/grabar
[31] Divulgar, Real Academia de la Lengua Española (RAE). Extraído de: https://www.rae.es/drae2001/divulgar
[32] Publicar, Real Academia de la Lengua Española (RAE). Extraído de: https://dle.rae.es/publicar
[33] Humillar, Real Academia de la Lengua Española (RAE). Extraído de: https://www.rae.es/drae2001/humillar
[34] Corte Constitucional. Sentencia T-087/23. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/T-087-23.htm
[35] Corte Constitucional. Sentencia T-478/15. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-478-15.htm
[36] Universidad del Externado de Colombia. Justicia Escolar Restaurativa (JER): una oportunidad de pedagogía transformadora. Extraído de: https://politicacriminal.uexternado.edu.co/justicia-escolar-restaurativa-jer-una-oportunidad-de-pedagogia-transformadora/
[37] Zuleta, E. (2015). Elogio de la Dificultad y Otros Ensayos. Ed. Ariel. Extraído de: https://www.planetadelibros.com.co/libros_contenido_extra/31/30482_1_Elogio_zuleta.pdf
[38] Sandra Jeannette Castro Ospina. "Delitos Contra la integridad moral y tutela constitucional". Extraído de: https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/1097/1040
[39] Ciberbullying o ciberacoso escolar. Artículo 2. Ley 1620 de 2013. Extraído de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52287
[40] Corte Constitucional. Sentencia T-478/15. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-478-15.htm#_ftn147
[41] Elementos que se deben tener en cuenta para reconocimiento de la complicidad. Ámbito Jurídico. Extraído de: https://www.ambitojuridico.com/noticias/penal/procesal-y-disciplinario/elementos-que-se-deben-tener-en-cuenta-para-reconocimiento-de
[42] Corte Suprema de Justicia. SP1402-2017, pp. 86 y 87. Extraído de: https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/pe/b1feb2017/SP1402-2017(46099).doc

el daño mediante su exposición pública. Francia así lo articuló y siguiendo este modelo, Colombia podría adoptar una sanción proporcional.

> "Artículo 44:
> *Sección 3 ter*
> *Sobre la grabación y difusión de imágenes de violencia: "La difusión de dichas imágenes se castiga con cinco años de prisión y una multa de 75.000 euros"*[43]

Estos delitos se enmarcan en la Ley 1482 de 2011, conocida como Ley Antidiscriminación, cuyo objeto es "garantizar la protección de los derechos de una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, que son vulnerados a través de actos de racismo o discriminación", y los cuales fueron declarados constitucionales en la Sentencia C-671/14[44].

Por lo anterior, la necesidad de legislar sobre este fenómeno "Happy Slapping", radica en la protección de la dignidad humana, buen nombre y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, y se lleva a cabo desde una perspectiva no solo punitiva, sino más bien, desde una perspectiva pedagógica, estableciendo medidas para la protección a conductas hostiles que subyacen en actitudes y comportamientos ocultos de una banalización de la agresión, pues, es evidente que el acto de grabar y difundir videos representan casos extremos y no por eso menos frecuentes del hostigamiento o acoso escolar. Así, este proyecto de ley, asegura la integridad de aquellos en situaciones de vulnerabilidad y establece medidas de prevención, atención y respuesta ante la grabación, divulgación o publicación de actos violentos en el entorno digital.

III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

Este marco legal y constitucional respalda las modificaciones propuestas en el presente proyecto de Ley, cuyo propósito es establecer lineamientos para la prevención, atención y respuesta ante la grabación, divulgación o publicación a través de medios digitales de actos violentos.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Este proyecto de Ley, se desarrolla considerando los artículos 12, 15, 20, 49, y 67 de la Constitución Política:

- **Artículo 12.** Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.[45]

  Bajo el entendido de que el bullying o el ciberbullying, describen una conducta de hostigar o agredir física o verbalmente, intimidando a la víctima, llegando a degradar su dignidad humana, es la difusión digital de acoso escolar o bullying (spread bullying), una forma de intensificar y causar un daño mayor a la víctima.

- **Artículo 15.** Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley[46].

  Lo anterior implica que el Estado, debe velar por la protección de la intimidad en entornos digitales y de esta forma, prevenir y mitigar los casos de acoso escolar o bullying o cualquier forma de violencia, así como proteger integralmente los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.

- **Artículo 20.** Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.

  Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.[47]

  Por ende, es menester fomentar libertad de expresión, desde el reconocimiento y respeto de los derechos de los demás, como la dignidad, intimidad y buen nombre.

- **Artículo 49.** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.[48]

  La exposición de contenidos violentos puede afectar la salud mental, especialmente a los niños, niñas y adolescentes, por lo que, es responsabilidad del Estado garantizar este derecho fundamental.

- **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[49].

  Es imperante que, a través de las instituciones educativas públicas o privadas, se adopten procedimientos de prevención, atención y respuesta ante la violencia física, verbal o psicológica, así como su grabación, divulgación o publicación con fines de humillación o daño a la integridad moral de la víctima e implementen medidas efectivas y concretas para su aplicación.

NORMATIVIDAD

La Ley 1620 de 2013: "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar".

- **Artículo 2°.** En el marco de la presente ley se entiende por:

  Competencias ciudadanas: Es una de las competencias básicas que se define como el conjunto de conocimientos y de habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas que, articulados entre sí, hacen posible que el ciudadano actúe de manera constructiva en una sociedad democrática.

  Educación para el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos: Es aquella orientada a formar personas capaces de reconocerse como sujetos activos titulares de derechos humanos, sexuales y reproductivos con la cual desarrollarán competencias para relacionarse consigo mismo y con los demás, con criterios de respeto por sí mismo, por el otro y por el entorno, con el fin de poder alcanzar un estado de bienestar físico, mental y social que les posibilite tomar decisiones asertivas, informadas y autónomas para ejercer una sexualidad libre, satisfactoria, responsable y sana en torno a la construcción de su proyecto de vida y a la transformación de las dinámicas sociales, hacia el establecimiento de relaciones más justas, democráticas y responsables.

  Acoso escolar o bullying: Conducta negativa, intencional metódica y sistemática de agresión, intimidación, humillación, ridiculización, difamación, coacción, aislamiento deliberado, amenaza o incitación a la violencia o cualquier forma de maltrato psicológico, verbal, físico o por medios electrónicos contra un niño, niña, o adolescente, por parte de un estudiante o varios de sus pares con quienes mantiene una relación de poder asimétrica, que se presenta de forma reiterada o a lo largo de un tiempo determinado.

  También puede ocurrir por parte de docentes contra estudiantes, o por parte de estudiantes contra docentes, ante la indiferencia o complicidad de su entorno. El acoso escolar tiene consecuencias sobre la salud, el bienestar emocional y el rendimiento escolar de los estudiantes y sobre el ambiente de aprendizaje y el clima escolar del establecimiento educativo.

  Ciberbullying o ciberacoso escolar: Forma de intimidación con uso deliberado de tecnologías de información (internet, redes sociales virtuales, telefonía móvil y videojuegos online) para ejercer maltrato psicológico y continuado[50].

  Incluir definiciones es fundamental para evitar ambigüedades y garantizar una interpretación de acuerdo al espíritu de la Ley.

- **Artículo 8°.** Funciones del Comité Nacional de Convivencia Escolar.

  1. Definir la operación del Sistema en cada uno de sus niveles e instancias.

  2. Coordinar la gestión del Sistema Nacional en los niveles nacional, territorial y escolar, para el cumplimiento de su objeto.

  3. Armonizar y articular las acciones del Sistema Nacional con las políticas nacionales, sectoriales, estrategias y programas relacionados con la construcción de ciudadanía, la convivencia escolar y los derechos humanos, sexuales y reproductivos y la prevención y mitigación de la violencia escolar.

---

[43] Ley Nº 2007-297 de 5 de marzo de 2007 relativa a la prevención de la delincuencia de Francia. Extraído de: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000615568

[44] Corte Constitucional Sentencia C-671/14. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-671-14.htm

[45] Artículo 12. Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#12

[46] Artículo 15. Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#15

[47] Artículo 20. Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#20

[48] Artículo 49. Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#49

[49] Artículo 67. Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#67

[50] Artículo 2. Ley 1620 de 2013. "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar". Extraído de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52287

4. Formular recomendaciones para garantizar el adecuado desarrollo, complementación y mejoramiento de la ruta de atención integral en los establecimientos educativos en el marco del Sistema Nacional.

5. Definir, vigilar, evaluar y realizar seguimiento a las acciones del Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar, a partir de los reportes del Sistema de Información Unificado del que trata el artículo 28 de la presente ley.

6. Garantizar que la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar sea adoptada por los niveles, las instancias y entidades que forman parte de la estructura del Sistema y que asuman la responsabilidad de su puesta en marcha en el marco de sus funciones misionales.

7. Coordinar con la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción de los Derechos Humanos, Sexuales y Reproductivos las acciones que le son propias en el ámbito escolar, en particular aquellas que en el marco de las funciones de la Comisión estén orientadas al logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, específicamente los referidos a incidir en la reducción del embarazo juvenil y de las enfermedades de transmisión sexual, como un indicador integral de desarrollo social.

8. Promover y liderar estrategias y acciones de comunicación, que fomenten la reflexión sobre la convivencia escolar, la prevención, mitigación y atención del acoso escolar, la violencia escolar y la disminución del embarazo en la adolescencia, la divulgación de la presente ley y de la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar, vinculando a los medios de comunicación nacional, regional y comunitarios.

9. Coordinar la creación de mecanismos de denuncia y seguimiento en internet, redes sociales y demás tecnologías de información a los casos de ciberbullying.

10. Las demás que establezca su propio reglamento.

11. Coordinar nacionalmente, en conjunto con los centros y las instituciones educativas del país, la formulación de lineamientos pedagógicos, psicopedagógicos y diversas estrategias orienta-das a la promoción y prevención en salud mental, y metodologías relacionadas con la Educación Socioemocional en las instituciones educativas y su debida implementación y actualización.

12. Desarrollar la investigación sobre la temática y la evaluación y monitoreo de los resultados y progresos realizados a partir de la aplicación de la presente ley.

13. Elaborar y proponer los lineamientos generales, pedagógicos y metodológicos de la Educación Socioemocional.

14. Desarrollar planes piloto para experimentación de nuevas técni-cas que permitan identificar factores de éxito y oportunidades de mejora de esta.

Parágrafo. En cuanto a las políticas relacionadas con la promoción, ejercicio y garantía de los derechos sexuales y reproductivos, el Comité Nacional de Convivencia Escolar coordinará lo pertinente con la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción de los Derechos Sexuales y Reproductivos, creada mediante el Decreto 2968 de agosto de 2010, para efectos de la formulación de políticas e implementación de planes, programas y acciones en asuntos que les sean comunes[11].

Las obligaciones incluidas, refuerza y garantiza la inclusión de procedimientos de prevención, atención, respuesta y sanción sobre la difusión digital de acoso escolar o bullying (Spread bullying), articulando estrategias pedagógicas que sensibilicen a la comunidad educativa sobre su impacto y consecuencias.

Ley 1098 de 2006 "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia".

- **Artículo 42. Obligaciones especiales de las instituciones educativas.** Para cumplir con su misión las instituciones educativas tendrán entre otras las siguientes obligaciones:

1. Facilitar el acceso de los niños, niñas y adolescentes al sistema educativo y garantizar su permanencia.

2. Brindar una educación pertinente y de calidad.

3. Respetar en toda circunstancia la dignidad de los miembros de la comunidad educativa.

4. Facilitar la participación de los estudiantes en la gestión académica del centro educativo.

5. Abrir espacios de comunicación con los padres de familia para el seguimiento del proceso educativo y propiciar la democracia en las relaciones dentro de la comunidad educativa.

6. Organizar programas de nivelación de los niños y niñas que presenten dificultades de aprendizaje o estén retrasados en el ciclo escolar y establecer programas de orientación psicopedagógica y psicológica.

7. Respetar, permitir y fomentar la expresión y el conocimiento de las diversas culturas nacionales y extranjeras y organizar actividades culturales extracurriculares con la comunidad educativa para tal fin.

8. Estimular las manifestaciones e inclinaciones culturales de los niños, niñas y adolescentes, y promover su producción artística, científica y tecnológica.

9. Garantizar la utilización de los medios tecnológicos de acceso y difusión de la cultura y dotar al establecimiento de una biblioteca adecuada.

[11] Artículo 8. Ley 1620 de 2013. "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar". Extraído de: https://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2013/1620.html

10. Organizar actividades conducentes al conocimiento, respeto y conservación del patrimonio ambiental, cultural, arquitectónico y arqueológico nacional.

11. Fomentar el estudio de idiomas nacionales y extranjeros y de lenguajes especiales.

12. Evitar cualquier conducta discriminatoria por razones de sexo, etnia, credo, condición socio-económica o cualquier otra que afecte el ejercicio de sus derechos.

PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo adicionado por el artículo 84 de la Ley 1453 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Considérese obligatorio que todas las instituciones educativas públicas y privadas estructuren un módulo articulado al PEI –Proyecto Educativo Institucional– para mejorar las capacidades de los padres de familia y/o custodios en relación con las orientaciones para la crianza que contribuyan a eliminar las causas de la violencia intrafamiliar y sus consecuencias como: consumo de sustancias psicoactivas, embarazo en adolescentes, deserción escolar, agresividad entre otros.

PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo adicionado por el artículo 84 de la Ley 1453 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Las Secretarías de Educación Municipal y Departamental deberán orientar y supervisar las estrategias y metas del sistema psicopedagógico y las instituciones deberán consignarlo dentro del Proyecto Educativo Institucional –PEI– como de obligatorio cumplimiento[12].

Es necesario ampliar, de acuerdo a las nuevas formas de violencia, obligaciones relacionadas con la difusión en el entorno digital, particularmente porque la información y formación idónea pueden prevenir dicha exposición.

- **Artículo 47. Responsabilidades especiales de los medios de comunicación.** Los medios de comunicación, en el ejercicio de su autonomía y demás derechos, deberán:

1. Promover, mediante la difusión de información, los derechos y libertades de los niños, las niñas y los adolescentes, así como su bienestar social y su salud física y mental.

2. El respeto por la libertad de expresión y el derecho a la información de los niños, las niñas y los adolescentes.

3. Adoptar políticas para la difusión de información sobre niños, niñas y adolescentes en las cuales se tenga presente el carácter prevalente de sus derechos.

4. Promover la divulgación de información que permita la localización de los padres o personas responsables de niños, niñas o adolescentes cuando por cualquier causa se encuentren separados de ellos, se hayan extraviado o sean solicitados por las autoridades competentes.

5. Abstenerse de transmitir mensajes discriminatorios contra la infancia y la adolescencia.

[12] Artículo 42. Ley 1098 de 2006 "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia". Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html

6. Abstenerse de realizar transmisiones o publicaciones que atenten contra la integridad moral, psíquica o física de los menores, que inciten a la violencia, que hagan apología de hechos delictivos o contravenciones, o que contengan descripciones morbosas o pornográficas.

7. <Ver Notas del Editor> Abstenerse de transmitir por televisión publicidad de cigarrillos y alcohol en horarios catalogados como franja infantil por el organismo competente.

8. Abstenerse de entrevistar, dar el nombre, divulgar datos que identifiquen o que puedan conducir a la identificación de niños, niñas y adolescentes que hayan sido víctimas, autores o testigos de hechos delictivos, salvo cuando sea necesario para garantizar el derecho a establecer la identidad del niño o adolescente víctima del delito, o la de su familia si esta fuere desconocida. En cualquier otra circunstancia, será necesaria la autorización de los padres o, en su defecto, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

PARÁGRAFO. Los medios de comunicación serán responsables por la violación de las disposiciones previstas en este artículo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá hacerse parte en los procesos que por tales violaciones se adelanten contra los medios[13].

Es menester que los medios de comunicación adopten protocolos efectivos para monitorear, reportar y remover contenido que difundan actos de violencia física, verbal o psicológica en el entorno digital, garantizando la protección de la dignidad, buen nombre y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.

Ley 599 de 2000 "Por la cual se expide el Código Penal".

- **Capítulo noveno. De los actos de discriminación.**

ARTÍCULO 134 A. Adicionado por el art. 3, Ley 1482 de 2011 ACTOS DE DISCRIMINACIÓN. El que arbitrariamente impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos de las personas por razón de su raza, nacionalidad, sexo o orientación sexual, discapacidad y demás razones de discriminación, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes.[14]

ARTÍCULO 134 B. Adicionado por el art. 4, Ley 1482 de 2011 HOSTIGAMIENTO. El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento, orientados a causarle daño físico o moral a una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual o discapacidad y demás razones de discriminación, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos

[13] Artículo 47. Ley 1098 de 2006 "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia". Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006_pr001.html#47

[14] Artículo 134A. Ley 599 de 2000 "Por la cual se expide el Código Penal". Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000_pr004.html#134A

legales mensuales vigentes, salvo que la conducta constituya delito sancionable con pena mayor.

PARÁGRAFO. Entendiose por discapacidad aquellas limitaciones o deficiencias que debe realizar cotidianamente una persona, debido a una condición de salud física, mental o sensorial, que al interactuar con diversas barreras puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás[11].

Actualmente, aunque existen normas que sancionan la violencia, el hostigamiento y discriminación, no se contempla de manera específica y explícita esta conducta agravada por la difusión digital. Así, al incluirlo no solo se tipifica, sino que se disuade a los agresores.

JURISPRUDENCIA

- **Sentencia T-178-24**[12]: La madre argumentó que la institución no implementó políticas o protocolos de prevención temprana para la detección y atención inmediata de los casos de acoso escolar. La Corte enfatizó que la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar debe iniciarse con la identificación de situaciones de acoso o violencia escolar, pues la institución donde estudiaban las niñas no activó dicha ruta, argumentando la falta de pruebas de acoso escolar. La Sala expuso fundamentos sólidos frente al derecho a la educación y la obligación de las instituciones de garantizar el cuidado, respeto y protección de la integridad de los niños, niñas y adolescentes.

  "DERECHO A UNA EDUCACIÓN LIBRE DE VIOLENCIA-Deber de diligencia en la activación del protocolo y ruta de atención para situaciones de presunto acoso escolar

  [Las entidades accionadas] vulneraron las garantías constitucionales de las menores de edad dada la falta de diligencia en la activación de la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar y, en consecuencia, las deficiencias en la labor de identificación, adopción de medidas y seguimiento de las presuntas conductas de acoso escolar".

- **Sentencia SP188-23**[13]: Fue condenado un joven de 14 años, por acosar sexualmente y realizar matoneo a su compañero de equipo de waterpolo; involucra a un menor que sufrió actos de intimidación y hostigamiento por parte de su compañero. Se describen hechos como forcejeo, fotografiar desnudo al menor y humillación.

  La Corte Suprema de Justicia determinó que acciones de matoneo, hostigamiento y actos de intimidación referidos como bullying serán considerados delito.

[11] Artículo 134 B. Ley 599 de 2000 "Por la cual se expide el Código Penal". Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedatos/ley_0599_2000_pr004.htm#CAPÍTULO%20II

[12] Corte Constitucional. T-178-24. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2024/T-178-24.htm

[13] Corte Suprema de Justicia. SP188-2023. Extraído de: https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2023/08/SP188-2023.pdf

"Pueden existir comportamientos de acoso juvenil -al interior de grupos escolares, deportivos, de recreación etc.- que, ciertamente, no sean delitos, pero eso realidad, per se, no excluye que algún hecho en ese contexto sí lo sea. Para dilucidar el asunto lo determinante es examinar si se estructura una conducta típica, antijurídica y culpable como lo señala el artículo 9º del Código Penal"

- **Sentencia T-252-23**[14]: Analizó el caso de un niño que fue diagnosticado con ansiedad y depresión luego de ser víctima de acoso escolar. Con la Sentencia, la Corte hizo un llamado de atención a los colegios a tomar medidas para evitar casos de acoso escolar.

  "Acoso escolar o bullying - Manejo por parte de las instituciones educativas

  La institución educativa no respondió diligente ni activamente a los indicios y pruebas contundentes que ameritaban iniciar las investigaciones por los actos de acoso escolar que padecía el niño ... las conductas omisivas y pasivas de la accionada, así como la falta de diligencia en la activación de las rutas de atención dispuestas para iniciar las investigaciones por los actos de acoso que padecía el niño vulneraron sus derechos fundamentales a la dignidad humana y a la integridad personal, pues el niño no pudo ser reparado ni resarcido en su integridad por causa de los hechos que tuvo que sobrellevar..

  (ii) Del acoso o matoneo ("bulying"), incluyendo el ciberbullying, en instituciones académicas. Referencia de jurisprudencia

  132. De acuerdo con las reglas sentadas por la jurisprudencia constitucional, así como aquellas derivadas de la normativa internacional[232] y nacional,[233] el acoso escolar se describe como "una agresión que es: (i) intencional, (ii) representa un desequilibrio de poder entre el agresor (individual o grupal) y la víctima, (iii) es repetitiva, (iv) afecta directamente la dignidad de la víctima, (v) produce efectos en el transcurso del tiempo y (vi) puede producirse a través de insultos, exclusión social y/o propagación de rumores, ya sea de forma presencial, palabras escritas o utilizando medios electrónicos de comunicación."

  133. En la Sentencia T-168 de 2022, la Sala Primera de Revisión hizo un recuento de los casos en que la jurisprudencia constitucional ha determinado una serie de medidas para identificar, prevenir y mitigar los casos de matoneo escolar o bullying, así como para proteger los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes a la dignidad humana y evitar escenarios de violencia.[234] En síntesis, reiteró la importancia de instar a las instituciones educativas para que, en cumplimiento de la normativa y la jurisprudencia, "cuenten con políticas y protocolos que permitan la prevención, detección temprana o inmediata, atención y protección frente al acoso escolar."[235] Para ello, deben crear una ruta de atención integral que respete los derechos fundamentales a la intimidad y a la confidencialidad"

[14] Corte Constitucional. T-252-23. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/T-252-23.htm

[15] Corte Constitucional. Sentencias T-249 de 2020, T-095 de 2018, T-181A de 2016, T-478 de 2015, T-065 de 2014, T-905 de 2011. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/

Sentencia C-671/14[16]: Constitucionalidad de Ley 1482 de 2011, por medio de la cual se modifica el Código Penal y se establecen otras disposiciones, frente a actos de racismo o discriminación y hostigamiento.

"La Corte concluyó que el juicio de constitucionalidad se debía dirigir exclusivamente a determinar la existencia de la omisión legislativa alegada por el actor y la viabilidad de una sentencia de constitucionalidad condicionada que amplíe el alcance de los tipos penales atacados. Sin embargo, dentro del análisis sobre la procedencia de la extensión de los tipos penales por vía judicial, este tribunal debe valorar la naturaleza de las medidas controvertidas y el efecto jurídico del condicionamiento requerido por el accionante, para lo cual también se deben tener en cuenta las consideraciones de la Vista Fiscal, de los intervinientes en el proceso y de los participantes en la audiencia pública, sobre la posible afectación de las libertades públicas y de los principios del derecho penal; es decir, los cuestionamientos a la normatividad impugnada constituyen un hecho constitucionalmente relevante del juicio de validez".

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 otorgarle un poder correctivo 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."[17]

V. 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

[16] Corte Constitucional. Sentencia C-671/14. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-671-14.htm

[17] Sentencia C-511/96, Corte Constitucional de Colombia. Extraída de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-511-96.htm

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 30 del mes Julio del año 2025
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 106 Acto Legislativo N° _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. Fabian Diaz Plata
SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 30 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.108/25 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LA LEY 1620 DE 2013, LEY 1098 DE 2006 Y LA LEY 599 DE 2000 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.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 30 DE 2025

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

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

PROYECTO DE LEY NÚMERO 108 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se crea la estrategia de formación de educación agroambiental y rural y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., Julio de 2025

108

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República

Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crea la estrategia de formación de educación agroambiental y rural y se dictan otras disposiciones".

Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y subsiguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crea la estrategia de formación de educación agroambiental y rural 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 2025 SENADO
"Por medio de la cual se crea la estrategia de formación de educación agroambiental y rural y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. El objeto de la presente Ley es establecer una estrategia de educación basada en la formación agroambiental, dirigida a estudiantes de educación básica y media en zonas rurales, con el fin de promover una cultura agroambiental contenida en el territorio nacional.

Artículo 2º. Definición. La estrategia de educación agroambiental, constituye un instrumento pedagógico dirigido a estudiantes de educación básica y media, que podrá ser adoptado por los establecimientos educativos dentro del área de Ciencias Naturales o en articulación con los lineamientos curriculares y/o el Proyecto Educativo Institucional (PEI), de acuerdo con su capacidad institucional y con el fin de fortalecer prácticas sostenibles en las zonas rurales en el territorio nacional.

Artículo 3º. Adicíonese un parágrafo al artículo 23 de la Ley 115 de 1994, así:

> **PARÁGRAFO.** La educación en Ciencias Naturales y educación ambiental podrá integrar contenidos de formación agroambiental como parte de los lineamientos curriculares, sin que se afecte el currículo ni la intensidad horaria en las demás áreas obligatorias, en especial Matemáticas, Lenguaje y Ciencias Sociales. Esta integración se hará respetando la autonomía institucional.

Artículo 4º. La estrategia de educación agroambiental, será diseñada e implementada en zonas rurales en el territorio nacional, priorizando los departamentos categoría cuarta, quinta y sexta. Su ejecución deberá contemplar, como mínimo, los siguientes componentes:

a) Desarrollo de habilidades aplicadas al contexto rural, incluyendo la implementación de viveros escolares, procesos de germinación, siembra de especies nativas (frutales y maderables), establecimiento de huertas y técnicas de transformación de productos agropecuarios.
b) Creación de espacios formativos desde los grados 10° y 11°, para el diseño e implementación de iniciativas productivas.
c) Fomento de unidades productivas escolares como espacios de práctica para consolidar los aprendizajes adquiridos durante el proceso formativo.
d) Otros componentes impartidos por el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y demás entidades del orden nacional y territorial que resulten competentes.

Parágrafo. La implementación de la estrategia de educación agroambiental, estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional, en articulación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, conforme a sus competencias legales y reglamentarias.

Artículo 5º. El bachiller académico que acredite al menos dos (2) años de experiencia en educación agroambiental, podrá registrarse prioritariamente en el banco de instructores del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de acuerdo a sus lineamientos.

Artículo 6º. Las empresas agroindustriales, cooperativas y productores que formalicen laboralmente al menos uno (1) de cada veinte (20) trabajadores que hayan cursado y culminado satisfactoriamente formación académica en educación agroambiental, podrán acceder a los siguientes beneficios:

a. Acceder a programas de formación y capacitación gratuita en el lugar de trabajo.
b. Asesoría para formalización empresarial, liderado por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
c. Participación preferente en ferias agroindustriales organizadas por las entidades territoriales.

Artículo 7º. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y demás entidades del orden nacional y territorial que resulten competentes, contará con un plazo máximo de doce (12) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, serán responsables de la elaboración, formulación, implementación y evaluación de la estrategia estrategia de educación agroambiental.

Artículo 8º. Autorízase al Gobierno Nacional para realizar traslados presupuestales a los que haya lugar en el marco de esta Ley. A su vez, autorízase al Gobierno nacional para celebrar contratos y convenios interadministrativos necesarios con los Distritos y/o Municipios que cuenten con las capacidades para ejecutar esta Ley.

Artículo 9º. Vigencia. La presente Ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga 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 30 del mes Julio del año 2025
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 108 Acto Legislativo N°. ______, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL

FABIAN DIAZ

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY ____ DE 2025 SENADO
"Por medio de la cual se crea la estrategia de formación de educación agroambiental y rural y se dictan otras disposiciones".

La presente exposición de motivos está compuesta por cinco (5) apartados principales:

Contenido
I. OBJETO DEL PROYECTO 4
II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO 4
III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD 8
IV. IMPACTO FISCAL 14
V. CAUSALES DE IMPEDIMENTO 15

I. OBJETO DEL PROYECTO

La población rural colombiana enfrenta desafíos estructurales que han limitado su desarrollo integral, especialmente en materia de educación.

En este contexto, resulta necesario establecer mecanismos que vinculen desde los niveles de educación básica y media, la facultad de implementar procesos formativos orientados al fortalecimiento de una cultura agroambiental sostenible en el territorio nacional.

Por lo que este proyecto propone la creación de una estrategia totalmente facultativa y/o complementaria al currículo de Ciencias Naturales en los establecimientos educativos, en donde, a través del desarrollo de habilidades y prácticas desde el entorno escolar, se traduzcan oportunidades del sector agropecuario en el territorio nacional.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

En virtud de la complejidad que caracteriza al tema rural en el país, se reconoce que en las zonas rurales convergen diversos factores estructurales que afectan directamente a las comunidades campesinas:

> "El tema rural en el país es de alta complejidad: En él se entrelazan la violencia, el desplazamiento forzado, el despojo a las familias campesinas, la restitución de tierras a dichas familias, las demandas por tierra de diversos grupos poblacionales"[1].

Así las cosas, se crea un puente entre los problemas rurales y la educación como una posible solución.

Particularmente, la agroecología escolar surge como "un enfoque educativo para involucrar el paradigma agroecológico en proyectos agrícolas desarrollados en centros educativos, como los

[1] La Agricultura Familiar en Colombia. Álvaro Acevedo Osorio.

huertos escolares, universitarios y comunitarios. Se propone mejorar las condiciones de vida con métodos participativos en aspectos de educación, nutrición, salud, producción y medio ambiente, que permita a las comunidades afrontar con mayor capacidad los riesgos de la inseguridad alimentaria a nivel comunitario, desde todas las fases de la escuela primaria y secundaria (Larrosa, 2013). En este sentido, la agroecología escolar ha sido entendida como: "la formación de la ciudadanía en relación con el eje agroalimentario" (Llerena, 2015) y se encuentra categorizada dentro de un subcampo de la educación para la sostenibilidad, pues ha sido establecida como la base para una educación y aprendizaje alineada con objetivos como: reducción de pobreza, modo de vida sostenible, cambio climático, responsabilidad social y protección cultural. En su consolidación, este enfoque educativo permite que se desarrollen conocimientos, habilidades, perspectivas y valores que contribuyan al empoderamiento de los estudiantes en aspectos relacionados a la cultura agroalimentaria y el consumo responsable desde la realidad de la escuela"[2].

Por lo anterior, la educación agroambiental no es un desafío exclusivo de Colombia. Diversos países, especialmente en Brasil, ha desarrollado políticas y programas similares, intentando fortalecer sus sectores rurales a través de la educación y la sostenibilidad ambiental; por ejemplo, en el país en comento, se desarrolló el Programa Nacional de Educación en la Reforma Agraria (PRONERA), demuestra cómo una política educativa rural, articulada con organizaciones campesinas y comunidades tradicionales, podría promover el desarrollo territorial. Este programa, nacido en 1998 a partir de las luchas de los movimientos sociales rurales, ha logrado garantizar el acceso a la educación básica, técnica y superior a miles de jóvenes y adultos en asentamientos de reforma agraria[3]. Actualmente, cuenta con "el Dictamen nº 22/2020, que trata de las Directrices Curriculares de la Pedagogía de la Alternancia en la Educación Básica y en la Educación Superior. Básicamente, el dictamen presenta un histórico de iniciativas en el marco de la educación del campo, como los CEFFAs; de hitos legales; principios y conceptos de la Pedagogía de la Alternancia, así como planteamientos que se refieren a la organización escolar en el ámbito de esa propuesta pedagógica (...)"[4].

De manera similar, en México, los Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTA) ofrecen formación en agricultura sostenible y emprendimiento rural, integrando saberes tradicionales con ciencia aplicada (DGETAyCM, 2022)[5].

Por su parte, en India, los Krishi Vigyan Kendras (KVK) han sido reconocidos como nodos de transferencia de tecnología agrícola y formación técnica para comunidades rurales, pues, "Un KVK puede formarse bajo diversas instituciones anfitrionas, como universidades agrícolas, departamentos estatales, institutos ICAR, otras instituciones educativas u ONG. Los 700 KVK en funcionamiento, según el sitio web de ICAR, se dividen en: 458 bajo universidades agrícolas

[2] Contribuciones de la agroecología escolar a la soberanía alimentaria: caso Fundación Viracocha. Extraído de: [illegible]
[3] De la Educación Rural a la Educación del Campo: avances y desafíos en Brasil. Extraído de: [illegible]
[4] Ibídem.
[5] Vincula Agricultura a jóvenes en actividades productivas del sector agropecuario. Extraído de: https://www.gob.mx/agricultura/prensa/vincula-agricultura-a-jovenes-en-actividades-productivas-del-sector-agropecuario

estatales, 18 bajo universidades agrícolas centrales, 64 bajo institutos ICAR, 105 bajo ONG, 39 bajo departamentos estatales u otras empresas del sector público, **y 16 bajo otras instituciones educativas** (...)"[6].

Las Krishi Vigyan Kendra (KVK), han mejorado significativamente los medios de vida rurales mediante intervenciones creativas en el desarrollo de capacidades, la distribución de tecnología y el empoderamiento socioeconómico. "Para evaluar la eficacia de intervenciones importantes, como los ensayos en fincas (OFT), las demostraciones de primera línea (FLD), las iniciativas de capacitación, las prácticas agroecológicas y los servicios móviles de asesoramiento, este estudio resume los resultados de diez artículos de investigación revisados por pares, seleccionados mediante una metodología de selección aleatoria. Según los hallazgos, estas intervenciones han incrementado significativamente la adopción de tecnología, con tasas de adopción de tecnologías para el cultivo de garbanzos que alcanzan el 92 % y las tecnologías de monitoreo de la calidad del agua, el 95 %. Se observaron aumentos notables en la productividad, incluyendo un aumento del 20,45 % en la producción de vainas de maní y del 54,60 % en el rendimiento de la cúrcuma. Además, los programas KVK mejoraron los resultados socioeconómicos, incrementando la adquisición de habilidades por parte de las mujeres agricultoras en un 85% y sus ingresos entre un 20% y un 25%. El informe destaca la importancia de los KVK para cerrar la brecha de conocimiento entre la aplicación práctica y la investigación agrícola. Se ha demostrado que los servicios prestados a la comunidad agrícola son vitales para su sustento y empoderamiento general en sus ámbitos de vida (...)"[7]

Las anteriores demuestran que, una educación articulada con las realidades productivas locales puede fortalecer las capacidades en el territorio, objetivo compartido con lo expuesto en el presente proyecto de Ley. Particularmente porque Colombia cuenta con el sector agrícola como protagonista en la economía nacional, pues, "de acuerdo con el más reciente informe del PIB trimestral, emitido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), durante el primer trimestre de 2025, el sector de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca tuvo un crecimiento del 7.1 % comparado con el mismo periodo del año anterior"[8].

Por ello, es pertinente implementar una estrategia que continúe promoviendo y fortalezca las zonas rurales, y contribuya al cierre efectivo de las brechas educativas y económicas que han marginado históricamente a quienes habitan en el campo colombiano.

Lo anterior, porque a lo largo del siglo XX, "el sector agropecuario era, por un gran margen, el más importante de la economía colombiana en cuanto al valor de su producción, el empleo que generaba y su contribución a las exportaciones. A lo largo del siglo, igual que en el resto de América Latina,

[6] Krishi Vigyan Kendra, Wikipedia. Extraído de: https://en.wikipedia.org/wiki/Krishi_Vigyan_Kendra
[7] A. Thirumal, Vaishnavi, P. and Arunkumar, R. 2025. "Legacy and Interventions of Krishi Vigyan Kendra's on Empowerment of Farming Communities in India: A Review". Journal of Scientific Research and Reports 31 (3):425-34. https://doi.org/10.9734/jsrr/2025/v31i32907. Extraído de: [illegible]
[8] Producto interno bruto (PIB) nacional trimestral. Extraído de: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/pib-informacion-tecnica

Colombia tuvo una buena tasa de crecimiento del PIB y un buen aumento en el nivel promedio del ingreso y en otras medidas del bienestar de la población al mismo tiempo que el país se urbanizaba[9]; no obstante, se generaron tensiones, derivadas de la violencia en el campo.

Orlando Fals Borda[10], sociólogo y precursor del pensamiento crítico latinoamericano, abordó esta problemática. En su obra Campesinado y Conflicto Agrario (1979), explica que el modelo de desarrollo excluyente en el campo colombiano no sólo marginó a las comunidades rurales, sino que fomentó condiciones para el conflicto armado, el desplazamiento forzado y la pérdida de autonomía de los pequeños productores.

Para Fals Borda, el campesinado no es solo una categoría económica, sino un sujeto político y cultural, poseedor de conocimientos y prácticas sustentables que han sido históricamente invisibilizados por el centralismo estatal.

En ese sentido, estrategias que buscan fortalecer la educación en zonas campesinas, así como la sostenibilidad en zonas rurales, encuentran fundamento directo en la visión de Fals Borda, al proponerse como estrategias integrales y construidas desde los territorios.

Además del análisis histórico estructural del sector agropecuario y la reivindicación del campesinado como sujeto de derechos, la propuesta del programa o estrategia educativa, se apoya también en la visión crítica por Estanislao Zuleta[11], filósofo, escritor y pedagogo colombiano, que consideraba que la educación debía formar sujetos autónomos, capaces de transformar su realidad, y no solo receptores de información.

En su célebre Elogio a la Dificultad (1980), plantea que la educación auténtica implica formarse en el pensamiento crítico, en la capacidad de comprender y transformar el mundo.

Por otra parte, el país enfrenta una nueva ola de transformación productiva impulsada por la industria 4.0, que plantea una serie de desafíos para el sector agropecuario. La adopción de tecnologías de conectividad como sensores, big data, inteligencia artificial, robótica y automatización en el campo colombiano presenta obstáculos importantes que deben ser abordados de forma estructural:

[9] Berry, A. (2017). Avance y Fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI (1.ª ed.). Editorial Universidad del Rosario. http://dx.doi.org/10.12804/tj9789587388167

[10] Orlando Fals Borda. Extraído de: https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Orlando_Fals_Borda

[11] Estanislao Zuleta. Extraído de: https://[illegible]

Tabla 7: Análisis PESTEL de Principales Desafíos en la Adopción de Tecnologías 4.0

[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]

Fuente: [illegible] [12]

Frente a este panorama, la propuesta de este Proyecto de Ley se presenta como una estrategia desde la base educativa, orientada a estudiantes de educación básica y media.

En suma, este Proyecto, al fortalecer capacidades ambientales desde las instituciones, se siembra una base sólida para una transformación rural que respete la diversidad cultural y la vocación agrícola del país. Además, integra la formación agroambiental dentro de las Ciencias Naturales sin afectar las áreas fundamentales y obligatorias del currículo. Este enfoque responde no solo a criterios de eficiencia pedagógica, sino a un mandato constitucional y a una necesidad estructural de garantizar derechos fundamentales al campesinado colombiano.

III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

Este marco legal y constitucional respalda la creación de una estrategia pedagógica innovadora para el cierre de brechas históricas en la educación y fortalece el desarrollo productivo en las zonas rurales.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Esta iniciativa surge como parte del desarrollo de los artículos 1, 8, 67, 79, y 95 de la Constitución Política:

- **Artículo 1°**. "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."[13]

  Este proyecto promueve la equidad rural mediante la inclusión educativa y productiva de campesinos y pequeños productores, especialmente mujeres y madres cabeza de hogar.

- **Artículo 8**. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.[14]

  Por ende, es menester fomentar la conservación de estas riquezas, un mecanismo para ello se concertaría con la presente iniciativa.

- **Artículo 64**. "Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

  El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

  El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital; la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.

  Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

  PARÁGRAFO 1o. La ley reglamentará la institucionalidad necesaria para lograr los fines del presente artículo y establecerá los mecanismos presupuestales que se requieran, así como el derecho de los campesinos a retirarse de la colectividad, conservando el porcentaje de tierra que le corresponda en casos de territorios campesinos donde la propiedad de la tierra sea colectiva.

  PARÁGRAFO 2o. Se creará el trazador presupuestal de campesinado como herramienta para el seguimiento del gasto y la inversión realizada por múltiples sectores y entidades, dirigida a atender a la población campesina ubicada en zona rural y rural dispersa"[15].

  Este artículo fortalece el fundamento constitucional para impulsar una estrategia de educación agroambiental en zonas rurales, al reconocer expresamente al campesinado como sujeto de especial protección y titular de derechos individuales y colectivos. En este marco, una estrategia educativa rural orientada al fortalecimiento del sector agropecuario se convierte en un instrumento idóneo para cumplir el mandato constitucional, al fomentar capacidades productivas y el acceso equitativo a medios de vida dignos, como lo exige el enfoque territorial.

- **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.[16]

  Este artículo en particular consagra el derecho fundamental a la educación, reconociéndola como un servicio público con función social orientado al acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y los valores culturales. Además, establece que la educación debe formar al ciudadano en principios clave como los derechos humanos, la paz, la democracia y, de forma explícita, la protección del ambiente.

- **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[17].
  En este marco, la implementación de una estrategia de educación agroambiental en zonas rurales responde directamente al mandato constitucional, al promover procesos pedagógicos orientados a la sostenibilidad, la protección del entorno natural y el fortalecimiento de la cultura ambiental. Esta iniciativa, al articular educación y medio ambiente, contribuye tanto a la garantía del derecho como al cumplimiento del deber del Estado en materia ecológica.

Por bloque de constitucional, nos permitimos referenciar las siguientes Declaraciones:

[12] Análisis de los principales desafíos del sector agropecuario colombiano para la transición a tecnologías de conectividad de la industria 4.0. Seminario de Investigación Especialización Universidad Ean. Extraído de: https://repository.universidadean.edu.co/server/api/core/bitstreams/[illegible]/content

[13] Artículo 1, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#1

[14] Artículo 8, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

[15] Artículo 64, Constitución Política. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#64

[16] Artículo 67, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html

[17] Artículo 79, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948

> **"Artículo 26:**
> 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
>
> 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
>
> 3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos"[18].

En este sentido, iniciativas como la estrategia de educación agroambiental se alinea con este mandato internacional, al buscar una formación pertinente para contextos rurales, que promueva la autonomía, la sostenibilidad y la dignidad de las comunidades campesinas. Además, al fortalecer la educación con enfoque territorial, se hace efectivo el derecho a acceder a una formación ajustada a las capacidades y necesidades del entorno, reduciendo inequidades estructurales en el sistema educativo.

Por otro lado, **la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas** establece los lineamientos del derecho a la educación que se encuentra reconocido en el Pacto Internacional sobre esta misma materia, que contribuye al entendimiento del derecho a la educación al darle cuatro características de la prestación:

> "(i) la disponibilidad o asequibilidad; (ii) la accesibilidad; (iii) la adaptabilidad; y (iv) la aceptabilidad"[19]
>
> Estas dimensiones orientan no solo la formulación de políticas públicas, sino también el diseño de estrategias pedagógicas como la educación agroambiental, garantizando que esta oferta educativa responda a las necesidades y condiciones particulares del entorno rural, sea culturalmente pertinente, inclusiva y viable en términos de infraestructura y recursos humanos. En ese sentido, el enfoque propuesto busca materializar estas garantías en contextos históricamente desatendidos, contribuyendo así a cerrar brechas estructurales en la calidad y pertinencia de la educación rural.

[18] Artículo 26, Declaración de los Derechos Humanos. Extraído de: https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights.
[19] Corte Constitucional, Sentencias T-701 de 2010 (MP Humberto Sierra Porto); T-743 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva); T-053 de 2017 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); T-434 de 2018 (MP Diana Stella Ortiz Delgado); T-098 de 2019 (MP Alejandro Linares Cantillo) y T-265 de 2019 (MP Antonio José Lizarazo Ocampo). Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-422-13.htm

NORMATIVIDAD

Ley 115 de 1994, "Por la cual se expide la ley general de educación"[20]

> – **"ARTÍCULO 23.** ÁREAS OBLIGATORIAS Y FUNDAMENTALES. Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional.
>
> Los grupos de áreas obligatorias y fundamentales que comprenderán un mínimo del 80% del plan de estudios, son los siguientes:
>
> 1. Ciencias naturales y educación ambiental.
>
> 2. Ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia.
>
> 3. <Numeral modificado por el artículo 65 de la Ley 397 de 1997. El nuevo texto es el siguiente:> Educación artística y cultural.
>
> 4. Educación ética y en valores humanos.
>
> 5. Educación física, recreación y deportes.
>
> 6. Educación religiosa.
>
> 7. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros.
>
> 8. Matemáticas.
>
> 9. Tecnología e informática.
>
> **PARÁGRAFO.** La educación religiosa se ofrecerá en todos los establecimientos educativos, observando la garantía constitucional según la cual, en los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibirla.
>
> **PARÁGRAFO.** <Parágrafo adicionado por el artículo 4 de la Ley 1874 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> La educación en Historia de Colombia como una disciplina integrada en los lineamientos curriculares de las ciencias sociales, sin que se afecte el currículo o intensidad horaria en áreas de Matemáticas, Ciencia y Lenguaje"[21].

La inclusión expresa del artículo 23 de la Ley 115 de 1994 en el Proyecto de Ley resulta necesaria, ya que este establece el marco normativo vigente sobre las áreas obligatorias y fundamentales del plan de estudios en la educación básica y media, entre ellas las Ciencias Naturales y la Educación Ambiental. Dado que la estrategia de formación agroambiental y

[20] Artículo 23 de la Ley 115 de 1994. "Por la cual se expide la ley general de educación". Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html#23

emprendimiento rural propuesta se articula precisamente dentro de esta área, su incorporación explícita permite garantizar coherencia con el sistema educativo nacional, respetando la estructura curricular definida por la ley general de educación.

Además, referenciar este artículo fortalece jurídicamente el sustento del proyecto, al dejar claro que no se está creando una nueva asignatura ni imponiendo una carga curricular adicional, sino integrando contenidos dentro de una categoría ya reconocida por la legislación. Esto permite sortear objeciones de tipo fiscal, curricular o administrativo, al alinearse con la autonomía de las instituciones educativas y los lineamientos establecidos en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI).

JURISPRUDENCIA

En Colombia la educación es concebida como un derecho y un servicio público en el marco de lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución Política, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, por ejemplo, en la Sentencia C-258 de 2015 se pronunció acerca de la relevancia de este derecho dentro de los derechos sociales, económicos y culturales en garantía del interés superior del menor.

Así mismo, se trae a colación las siguientes sentencias:

Sentencia T-434 de 2018. Corte Constitucional.

> "DERECHO A LA EDUCACION-Disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad
>
> i) La asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demanden su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse
>
> (...)
>
> 4.2. Desde una perspectiva de derecho, la educación se constituye en una garantía que propende por la formación de los individuos, tanto en el caso de los menores como en el de los adultos, en todas sus potencialidades, pues a través de ésta, la persona puede elegir un proyecto de vida y materializar los principios y valores inherentes a la especie humana[96]. La relación con la dignidad humana se hace más tangible con el transcurrir del tiempo, pues la mayoría de la población adulta requiere de la educación para poder adquirir bienes y servicios básicos a través de un trabajo decente[97]
>
> Es pertinente la presente Sentencia, en la medida en que reafirma que la educación no solo es un derecho fundamental autónomo, sino también un medio esencial para el ejercicio de otros derechos, como la participación y la igualdad. En el contexto del desarrollo rural, esta visión adquiere mayor relevancia, ya que permite entender la educación como una herramienta transformadora que habilita a las comunidades rurales —históricamente marginadas— a superar condiciones estructurales de pobreza, exclusión y desigualdad. Así, la implementación de una estrategia de educación agroambiental en zonas rurales responde directamente a esta concepción del derecho a la educación como medio de realización de la dignidad humana.

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 ponderación 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. Dado que (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

[96] Sentencia T-434 de 2018. Corte Constitucional. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-434-18.htm

V. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modifica 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 fortalecerse 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 30 del mes Julio del año 2025
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 109 Acto Legislativo N°. _____ con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
SECRETARIO GENERAL

DIRECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 30 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.109/25 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA ESTRATEGIA DE FORMACIÓN DE EDUCACIÓN AGROAMBIENTAL Y RURAL 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 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.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 30 DE 2025

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

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

PROYECTO DE LEY NÚMERO 109 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se crea el Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), delimita Zonas de Control Ambiental (ZCA), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., julio de 2025

Señor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República

109

Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crea el Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), delimita Zonas de Control Ambiental (ZCA), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones".

Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y subsiguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crea el Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV) 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 2025 SENADO
"Por medio de la cual se crea el Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), delimita Zonas de Control Ambiental (ZCA), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto incorporar disposiciones que orientan la adaptación de medidas de control vehicular por parte de las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, con el fin de mitigar el impacto ambiental, a través de la creación del Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV) y la delimitación de Zonas de Control Ambiental (ZCA) dentro del territorio nacional, en concordancia con los lineamientos de las autoridades competentes.

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

- **Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV):** Plataforma de recolección, análisis y publicación de datos periódicos, sobre impacto ambiental y movilidad.
- **Zonas de Control Ambiental (ZCA):** Áreas delimitadas por las autoridades municipales o distritales en donde, con base a los estudios técnicos de calidad del aire y condiciones de movilidad, se adoptan medidas progresivas y ajustadas a la realidad local para mitigar los impactos ambientales del tránsito vehicular y promover alternativas sostenibles.
- **Autoridades nacionales:** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Transporte, o el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM.

Artículo 3º. Créase el Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), con el fin de recolectar, analizar y publicar trimestralmente, información sobre el impacto ambiental y de movilidad de las restricciones vehiculares adoptadas por autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción.

Parágrafo. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Transporte, tendrán la obligación de formular, implementar y evaluar el Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), en un plazo no mayor de doce (12) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

Artículo 4º. Las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, deberán delimitar Zonas de Control Ambiental (ZCA), la cual tendrá como finalidad facilitar la adopción de medidas progresivas que contribuyan a la mitigación del impacto ambiental derivado del tránsito vehicular.

Las delimitaciones se harán con base a la información del Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV) y conforme a los lineamientos del Instituto de Hidrología, Meteorología y

Estudios Ambientales – IDEAM, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Transporte.

Los Distritos y Municipios de primera categoría deberán implementar las disposiciones contenidas en el presente artículo dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley.

Se exceptúan de esta obligación los Municipios de categorías quinta y sexta que no presenten niveles de contaminación, según los informes emitidos por las autoridades competentes de su jurisdicción.

Artículo 5º. Adiciónese un parágrafo nuevo y modifíquese el Artículo 6 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre, el cual quedará así:

> ARTÍCULO 6o. ORGANISMOS DE TRÁNSITO. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:
>
> a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito;
> b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito;
> c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos;
> d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales;
> e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.
>
> PARÁGRAFO 1o. En el ámbito nacional será competente el Ministerio de Transporte y los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción para cumplir las funciones que les sean asignadas en este código.
>
> PARÁGRAFO 2o. Le corresponde a la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras el control de las normas de tránsito y la aplicación de este código en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos.
>
> PARÁGRAFO 3o. Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.
>
> Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales, vehículos por las vías públicas **y su impacto ambiental** con sujeción a las disposiciones del presente código.
>
> No obstante los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.
>
> **PARÁGRAFO 4o.** Los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción, deberán delimitar Zonas de Control Ambiental (ZCA) y adoptar medidas progresivas que contribuyan a la mitigación del impacto ambiental derivado del tránsito vehicular.
>
> Las delimitaciones deberán realizarse basados en la información del Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV) y conforme a los lineamientos del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Transporte.

Artículo 6º. Adiciónese un parágrafo al artículo 119 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre, el cual quedará así:

> ARTÍCULO 119. JURISDICCIÓN Y FACULTADES. Sólo las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos.
>
> **Parágrafo.** La adopción de restricciones vehiculares, que versen sobre la mitigación Las facultades orientadas a mitigar el impacto ambiental y mejorar la movilidad, mediante la deberán cumplir los siguientes términos:
>
> a) Remitir al Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), conforme a los lineamientos definidos por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Transporte, toda la información relacionada con flujos vehiculares, calidad del aire, parámetros de emisión y resultados de las evaluaciones de impacto ambiental derivados de las medidas de restricción vehicular implementadas en su jurisdicción.
>
> b) Publicar en sus portales de datos abiertos estudios ambientales y los informes de seguimiento periódicos.
>
> c) Implementar medidas adicionales de mitigación ambiental y mejora de la movilidad que respondan a las particularidades y necesidades de su jurisdicción dentro de las Zonas de Control Ambiental (ZCA).

Artículo 7º. Con el fin de garantizar una implementación integral y eficaz de la presente Ley, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte, desarrollará estrategias orientadas a:

a) Promover campañas de educación ambiental y movilidad sostenible dirigidas a la ciudadanía.
b) Implementar mecanismos de recolección de datos que permitan retroalimentar el Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), mediante el uso de plataformas digitales, aplicaciones móviles u otros canales de reporte.
c) Fomentar medidas adicionales de mitigación ambiental y mejora de la movilidad especialmente dentro de las Zonas de Control Ambiental (ZCA).

Parágrafo. Estas estrategias deberán ser adaptadas al contexto de cada jurisdicción y priorizar la articulación con planes de desarrollo local, planes de movilidad y agendas climáticas territoriales.

Artículo 8º. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará la presente Ley en un plazo no mayor a doce (12) meses a partir de su promulgación.

Artículo 9º. Autorícese al Ministerio de Transporte y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para incorporar dentro de su Presupuesto, las asignaciones necesarias para adelantar actividades de interés público, que tengan como finalidad la creación del Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV).

Artículo 10º. Autorícese al Gobierno nacional para realizar traslados presupuestales a los que haya lugar en el marco de esta ley. A su vez, autorícese al Gobierno nacional para celebrar contratos y convenios interadministrativos necesarios con los Distritos y/o Municipios que cuenten con la capacidad técnica y operativa para la implementación de lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 11º. Vigencia. La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga 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 29 del mes Julio del año 2025
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 104 Acto Legislativo N° ______ con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por H.S. Fabian Diaz Plata

FABIAN DIAZ

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY ____ DE 2025 SENADO
"Por medio de la cual se crea el Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), delimita Zonas de Control Ambiental (ZCA), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones"

La presente exposición de motivos está compuesta por cinco (5) apartes principales:

La presente exposición de motivos está compuesta por cinco (5) apartados principales:

Contenido

I. **OBJETO DEL PROYECTO** 6
II. **JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO** 6
III. **CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD** 11
IV. **IMPACTO FISCAL** 15
V. **CAUSALES DE IMPEDIMENTO** 16

I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa busca incorporar disposiciones sobre las medidas de control vehicular en Colombia, por lo que busca mitigar el impacto ambiental derivado del tránsito vehicular, especialmente en lo relacionado con la calidad del aire, mediante la implementación de herramientas que permitan una evaluación continua y transparente de estas medidas.

Por ejemplo, el "Pico y Placa" como medida implementada en ciudades del territorio nacional para reducir la congestión vehicular y la contaminación, su efectividad no ha sido plenamente comprobada.

Por ello, se propone la creación del Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), la cual consiste en una plataforma tecnológica destinada a recopilar, analizar y publicar información sobre el impacto ambiental y de movilidad asociado a las restricciones vehiculares. Así mismo, se establece la delimitación de Zonas de Control Ambiental (ZCA) dentro del territorio nacional, en concordancia con los lineamientos técnicos y normativos de las autoridades competentes, facilitando que las autoridades locales ejerzan su autonomía territorial en la gestión ambiental y la mejora de la movilidad urbana.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El contexto actual del aumento del parque automotor en Colombia[1], pone evidencia la necesidad de implementar medidas eficaces que mitiguen los impactos negativos del tránsito vehicular, especialmente en lo relacionado con la calidad del aire. Si bien en varias ciudades del país se han adoptado estrategias como el "Pico y Placa" con el propósito de reducir la congestión y las emisiones

[1] El parque automotor se llenó de carros viejos y tiene una edad promedio de 13 años. Extraído de: https://www.larepublica.co/empresas/el-parque-automotor-se-lleno-de-carros-viejos-y-tiene-una-edad-promedio-de-13-anos-4001413

contaminantes, la falta de mecanismos de evaluación ha impedido comprobar de manera concluyente su efectividad ambiental y el flujo vehicular. Frente a esta situación, el presente Proyecto de Ley, iniciativa propone incorporar disposiciones normativas orientadas a fortalecer el control vehicular con un enfoque basado en evidencia, cuya justificación se estructura en cuatro (4) ejes fundamentales. En primer lugar, se presentan situaciones internacionales sobre políticas de movilidad, en segundo lugar, se expone el marco normativo vigente que otorga competencias a las autoridades locales para restringir la circulación vehicular. En tercer lugar, se identifica el vacío regulatorio en materia de seguimiento y evaluación de dichas restricciones y finalmente conclusiones, así:

Diversas ciudades en el mundo han implementado políticas de restricción vehicular y tarificación diferenciada orientadas a reducir emisiones y congestión. Por ejemplo:

- En Londres, la ULEZ (Ultra Low Emission Zone, traducido, Zona de emisiones ultrabajas[2] obliga a pagar tarifas según el nivel de emisiones del vehículo, con efectos positivos en cuanto a la mitigación ambiental.[3] Esto ha reducido significativamente los niveles de dióxido de nitrógeno (NO_2), al desincentivar el ingreso de vehículos contaminantes mediante tarifas progresivas.

- En España, las Zonas de Bajas Emisiones (ZBE) también restringen ciertos vehículos, pero las tarifas e impuestos no se ajustan en función del tiempo de restricción[4], sino que se imponen restricciones a vehículos sin etiquetas ambientales, promoviendo así el uso de tecnologías limpias.

Estos ejemplos demuestran que el enfoque de tarificación diferenciada podría ser viable y eficaz en la reducción de emisiones y congestión. Sin embargo, amoldar estas medidas y experiencias de acuerdo a la realidad económica de Colombia, podría repercutir en la eficiencia de las políticas de restricción vehicular, pues, "en 2025, el crecimiento mundial se mantendría estable pero moderado, con una proyección entre 2.7% - 3,0%, reflejando un desempeño dispar entre regiones y riesgos persistentes por incertidumbre política, tensiones comerciales y ajustes fiscales. El Fondo Monetario Internacional (FMI) revisó en abril hacia la baja su proyección de crecimiento para EE.UU. de 2,7% (que había estimado en enero) a 1,8%; para la zona euro de 1% a 0,8% y para China de 4,6% a 4,0%"[5]. Este panorama sugiere que implementar medidas como la tarificación diferenciada, que requieren inversión y adaptación, podría enfrentarse a restricciones presupuestarias.

Igualmente, no es menos importante traer a colación que la segunda edición del Observatorio de Zonas de Bajas Emisiones de la Universidad Alfonso X el Sabio (UAX) pone en evidencia no solo el grado de cumplimiento de políticas de restricción vehicular y tarificación diferenciada orientadas a

[2] Zona de emisiones ultrabajas. Extraído de: https://tfl.gov.uk/modes/driving/ultra-low-emission-zone
[3] La contaminación en Londres se reduce gracias a la ampliación de su zona de bajas emisiones, Mundo Diario. Extraído de: [illegible]
[4] Real Decreto 1052/2022, de 27 de diciembre, por el que se regulan las zonas de bajas emisiones. Extraído de: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-22689
[5] Ralentización de la inflación y recuperación económica Perspectivas y riesgos 2025. Extraído de: [illegible]

reducir emisiones y congestión, sino también los retos estructurales, económicos y sociales que enfrenta su implementación. Según dicho observatorio, "la viabilidad de las zonas de bajas emisiones depende más de una adecuada planificación y de la imprescindible colaboración público-privada", como señala el director del área de ingeniería de la UAX, Ángel Sampedro. Así pues, esta afirmación cobra aún más relevancia si se considera que en contextos como el colombiano, donde las capacidades institucionales, el acceso a tecnologías limpias y la infraestructura urbana son desiguales, el éxito de este tipo de políticas dependerá no solo de su diseño técnico, sino también de una estrategia adaptada al entorno local, respaldada por alianzas multisectoriales. Así, el aprendizaje internacional debe ser contextualizado, evitando imitaciones mecánicas y promoviendo soluciones sostenibles ajustadas al panorama colombiano.

Este informe detalla que, a finales de 2024, "Solo 17 de las 151 ciudades obligadas habían adoptado efectivamente medidas restrictivas para el control de emisiones, lo que representa apenas el 11% del total. Aunque en 2025 esta cifra asciende a 52, todavía queda pendiente la aplicación plena en dos tercios de los municipios, con un coste estimado de implementación de 900 millones de euros, "lo que supone un coste por habitante de entre 40 y 60 euros"[6].

En este sentido, la imposición de tarifas adicionales a la circulación, podría agravar la exclusión y la desigualdad, al afectar especialmente a los sectores populares que ya enfrentan barreras estructurales de acceso a la movilidad, al trabajo y/o educación.

Por tanto, en lugar de plantear tarifas diferenciadas, el enfoque propuesto en este proyecto de Ley es el establecimiento de un sistema nacional, a través del Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), complementado con la delimitación de Zonas de Control Ambiental (ZCA). Esta estrategia no impone nuevas cargas económicas, sino que promueve una mejor gestión de las políticas ya existentes, por ejemplo, el Pico y Placa, permitiendo medir su efectividad en términos ambientales y de movilidad, **particularmente porque no se sabe con certeza si la reducción de vehículos en circulación realmente ha provocado una disminución significativa de la contaminación o si ha tenido otros efectos en la movilidad urbana, esto es, se desconoce si las restricciones vehiculares han logrado una distribución más eficiente del tráfico. Además, el proyecto reconoce que la solución no recae únicamente en el ciudadano. Por el contrario, busca que las autoridades locales, planifiquen de forma técnica tal situación.**

Particularmente por el pronunciamiento de la ONU-Hábitat y el Banco Mundial, el cual enfatiza la importancia de una urbanización bien planificada y gobernada para lograr ciudades sostenibles; donde destacan que, "una buena urbanización no es un resultado pasivo del crecimiento económico. Los beneficios de la urbanización no están garantizados. Sin una legislación apropiada, una buena planificación y una financiación adecuada, las ciudades pueden fallar a su población (...)"[7].

[6] Conclusiones del "Observatorio de Zonas de Bajas Emisiones" de la Universidad Alfonso X el Sabio. Extraído de: Conclusiones del "Observatorio de Zonas de Bajas Emisiones" de la Universidad Alfonso X el Sabio
[7] Declaración conjunta del Banco Mundial y ONU-Hábitat sobre el Desarrollo Urbano Sostenible hacia la COP 21, Hábitat III y la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Extraído de: [illegible]

Ahora bien, en cuanto al marco normativo, nos referimos al artículo 2° de la Ley 105 de 1993[8], el cual consagra como principio la intervención del Estado al atribuirle la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del sistema de transporte y de todas las actividades conexas.

A su vez, el artículo 119 de la Ley 769 de 2002[9], las autoridades de tránsito están facultadas para limitar o restringir la circulación y el estacionamiento de vehículos en las vías de su jurisdicción.

Es consonante con el parágrafo 3° del artículo 6° ibidem[10], pues dispone que los Alcaldes, dentro de su respectiva jurisdicción, deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas.

De lo anterior se colige, que la Secretarías de Movilidad y/o autoridades locales, cuentan con la investidura de autoridad para reglamentar y expedir la normatividad concerniente al tráfico de la ciudad, y para establecer las medidas necesarias para la regulación del tránsito terrestre en su jurisdicción y cuya limitación es frente al tema de restringir la circulación del transporte público individual tipo taxi específicamente en el carril preferencial, según lo establecido en el artículo 88 de la Ley 769 de 2002. **Esto no lo modificamos.**

Por lo que atañe, el proyecto de ley no crea nuevas competencias, sino que articula y complementa las ya existentes, al proponer un Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV) y la delimitación de Zonas de Control Ambiental (ZCA) como instrumentos que organizan, sistematizan y racionalizan las acciones ya permitidas por el ordenamiento jurídico vigente.

Esta orientación se encuentra plenamente alineada con lo referido en la jurisprudencia sobre protección ambiental. La Corte Constitucional, en múltiples pronunciamientos, ha reconocido que el derecho al ambiente sano es un derecho de tercera generación de carácter colectivo que incide directamente en la garantía de derechos fundamentales, como la salud y la vida digna. En ese sentido, ha sostenido que el Estado tiene el deber de adoptar medidas razonables y proporcionadas para prevenir el deterioro ambiental. Particularmente, en la Sentencia C-431 de 2000, la Corte señaló que las autoridades adopten decisiones en pro del bienestar ambiental:

> "Conforme a las normas de la Carta que regulan la materia ecológica, a su vez inscritas en el marco del derecho a la vida cuya protección consagra el artículo 11 del mismo ordenamiento, esta Corte ha entendido que el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre y que el Estado, con la participación de la comunidad, es el llamado a velar por su conservación y debida protección, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación"[11].

[8] Artículo 2. Ley 105 de 1993. Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones. Extraído de: [illegible]
[9] Artículo 119, Ley 769 de 2002. Código Nacional de Tránsito Terrestre. Extraído de: [illegible]
[10] Parágrafo 3°, Artículo 6°, Ley 769 de 2002. Extraído de: [illegible]

En Colombia los programas de restricción vehicular aplicados en algunas ciudades (Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Pereira, entre otras), han tenido como objetivo principal mejorar la movilidad, y ayudar a mitigar la contaminación atmosférica. Sin embargo, la efectividad de la actual medida en la mitigación ambiental no ha sido plenamente comprobada, dado que no existe un sistema obligatorio de seguimiento de su impacto en la reducción de emisiones contaminantes.

Así las cosas, el presente Proyecto de Ley pretende incorporar disposiciones sobre las medidas de control vehicular en Colombia y con ello, mitigar el impacto ambiental derivado del tránsito vehicular, especialmente en lo relacionado con la calidad del aire, a través de la creación del Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), la cual consiste en una plataforma tecnológica destinada a recopilar, analizar y publicar información sobre el impacto ambiental y de movilidad asociado a las restricciones vehiculares. Así mismo, se establece la delimitación de Zonas de Control Ambiental (ZCA) dentro del territorio nacional, en concordancia con los lineamientos técnicos y normativos de las autoridades competentes, facilitando que las autoridades locales ejerzan su autonomía territorial en la gestión ambiental y la mejora de la movilidad urbana.

Resulta pertinente cuestionar la falta de un sistema de seguimiento y monitoreo efectivo sobre la efectividad de las restricciones vehiculares actualmente en vigor; esto, ha sido reconocido por la propia Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, que en su respuesta al radicado No. 202561200637282[12] admite que no cuenta con bases de datos que registren la mitigación ambiental generada por el Pico y Placa, sino que depende de estudios periódicos de la Secretaría Distrital de Ambiente, lo cual refuerza la necesidad de una regulación a nivel nacional que garantice la transparencia y evaluación.

Además, la ausencia de indicadores homogéneos y comparables entre ciudades limita las posibilidades de replicar experiencias exitosas o corregir medidas ineficaces, y genera desigualdades en la calidad de la gestión pública entre diferentes territorios del país. En otras palabras, dos ciudades pueden aplicar medidas similares, pero sin mecanismos de evaluación no es posible saber cuál ha sido más eficaz ni por qué.

Este déficit técnico y normativo también genera limitaciones en la formulación de políticas públicas basadas en evidencia, lo cual compromete el control político sobre la gestión del tránsito urbano, pues, sin datos verificables, los ciudadanos no pueden conocer con precisión el impacto de las restricciones a las que están sometidos, ni evaluar su justificación.

En ese sentido y manera de conclusión, el proyecto de ley propone llenar este vacío mediante la creación del Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), una plataforma nacional encargada de recolectar, analizar y publicar información periódica y estandarizada sobre los efectos de las restricciones vehiculares en términos de calidad del aire, flujos de tráfico, emisiones contaminantes y comportamiento de los actores viales.

[11] Corte Constitucional, C-431-00. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-431-00.htm
[12] Anexo 01. Secretaría Distrital de Movilidad. Radicado No. 202561200637282.

De esta manera, el SERV permitirá cerrar la brecha existente entre la toma de decisiones en materia de tránsito y la evaluación de sus consecuencias, facilitando un ejercicio más responsable, equitativo y eficaz de las competencias locales. Y, sobre todo, tomar acción respecto de las zonas con más altas emisiones.

II. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

A continuación, se destacan los artículos más relevantes en relación con el contenido del presente proyecto de ley:

- **Artículo 24.** "Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia"[13].

  El presente Proyecto de Ley, establece limitaciones razonables, proporcionales y justificadas legalmente, con fines ambientales y de salud pública. Las restricciones vehiculares se aplican con base en datos objetivos, lo cual permite armonizar la libertad de circulación con la protección del interés colectivo.

- **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"[14].

  La finalidad del proyecto es precisamente proteger el derecho colectivo a un ambiente sano, mediante herramientas técnicas como el SERV y medidas diferenciadas como las ZCA, que permiten mitigar los efectos nocivos del tránsito vehicular sobre la calidad del aire.

LEYES

Ley 105 de 1993. "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones".

- "**ARTÍCULO 2o. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.**

[13] Artículo 24, Constitución Política. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#24

[14] Artículo 79, Constitución Política. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#79

a. DE LA SOBERANÍA DEL PUEBLO: La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece. Corresponde al Estado garantizar la soberanía completa y exclusiva sobre el territorio, el espacio aéreo y el mar territorial.

b. DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO: Corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas.

c. DE LA LIBRE CIRCULACIÓN: De conformidad con los artículos 24 y 100 de la Constitución Política, toda persona puede circular libremente por el territorio nacional, el espacio aéreo y el mar territorial, con las limitaciones que establezca la ley.

Por razones de interés público, el Gobierno Nacional podrá prohibir, condicionar o restringir el uso del espacio aéreo, la infraestructura del transporte terrestre, de los ríos y del mar territorial y la navegación aérea sobre determinadas regiones y el transporte de determinadas cosas.

En caso de conflicto o insuficiencia de la infraestructura del transporte el Estado preferirá el servicio público colectivo del servicio particular.

d. DE LA INTEGRACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL: El transporte es elemento básico para la unidad nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios internacionales del País.

e. DE LA SEGURIDAD: La seguridad de las personas constituye una prioridad del Sistema y del Sector Transporte"[15].

Artículo 2° de la Ley 105 de 1993, consagra como principio la intervención del Estado, al atribuirle la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del sistema de transporte y de todas las actividades conexas. El proyecto se ajusta, en la medida que se crea una herramienta (SERV) que fortalece la planeación y el control estatal con datos estandarizados.

Ley 769 de 2002. "Código Nacional de Tránsito Terrestre".

- "**ARTÍCULO 6o. ORGANISMOS DE TRÁNSITO.** Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:

  a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito;
  b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito;

[15] Artículo 2, Ley 105 de 1993. Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0105_1993.html#2

c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos;
d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales;
e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.

PARÁGRAFO 1o. En el ámbito nacional será competente el Ministerio de Transporte y los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción para cumplir las funciones que les sean asignadas en este código.

PARÁGRAFO 2o. Le corresponde a la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras el control de las normas de tránsito y la aplicación de este código en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos.

PARÁGRAFO 3o. Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.

Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código.

No obstante los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan."[16]

- "**ARTÍCULO 119. JURISDICCIÓN Y FACULTADES.** Sólo las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos"[17].

  las autoridades de tránsito están facultadas para limitar o restringir la circulación y el estacionamiento de vehículos en las vías de su jurisdicción.

  El proyecto no crea nuevas competencias, sino que sistematiza y complementa las ya otorgadas. Las autoridades seguirán aplicando las restricciones, pero ahora con lineamientos técnicos, indicadores comunes y respaldo normativo nacional.

JURISPRUDENCIA

[16] Artículo 6, Ley 769 de 2002. Código Nacional de Tránsito Terrestre. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0769_2002_pr002.html#119

[17] Artículo 119, Ley 769 de 2002. Código Nacional de Tránsito Terrestre. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0769_2002_pr002.html#119

Sentencia C-431 de 2000, la Corte señaló que las autoridades adopten decisiones en pro el ambiente:

> "Conforme a las normas de la Carta que regulan la materia ecológica, a su vez inscritas en el marco del derecho a la vida cuya protección consagra el artículo 11 del mismo ordenamiento, esta Corte ha entendido que el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre y que el Estado, con la participación de la comunidad, es el llamado a velar por su conservación y debida protección, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación"[18].

Sentencia T-231/02, Corte Constitucional, comentó en cuanto a los derechos fundamentales/RESTRICCION DE CIRCULACION DE VEHICULOS DE SERVICIO PUBLICO-Mecanismo para racionalizar transporte que,

> "La Sala advierte que la restricción de la circulación de vehículos de transporte público no es un acto aislado de poder sino que se trata de una medida complementaria de otras que se han adoptado para solucionar el alto flujo vehicular del Distrito Capital y que tiene respaldo en la Carta Política. El Decreto 631 de 2001 proferido por el Alcalde Mayor del Distrito Capital es un acto administrativo impersonal, general y abstracto que no vulnera ni amenaza los derechos constitucionales fundamentales de los actores y que por lo mismo torna improcedente el amparo constitucional pretendido. Por lo demás, es claro que ellos tienen a su disposición una jurisdicción especializada ante la cual cuestionar su legalidad o ilegalidad"[19].
>
> La restricción a la circulación de vehículos, en especial aquellos destinados al servicio público o privado, no constituye una vulneración de derechos fundamentales, siempre que se adopte en el marco del principio de legalidad y con fines legítimos de interés general. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional, al señalar que este tipo de medidas no son actos arbitrarios o aislados, sino que corresponden a instrumentos técnicos y complementarios orientados a racionalizar el transporte urbano, mejorar la movilidad y proteger el ambiente urbano.
>
> Este criterio refuerza la razonabilidad del Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV) y la delimitación de Zonas de Control Ambiental (ZCA), previstas en el presente proyecto de ley. Dichas figuras, lejos de vulnerar derechos, materializan principios constitucionales como el interés general y el derecho a un ambiente sano.

Sentencia T-640 de 1996, en la cual la Corte Constitucional estableció:

[18] Corte Constitucional, C-431-00. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-431-00.htm

[19] Corte Constitucional, Sentencia T-231/02. Extraído de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6162

"La restricción al derecho de circulación en determinado medio de transporte y en un horario restringido a unas pocas horas nocturnas dentro de los fines de semana, no puede considerarse una vulneración grave del derecho a la libre circulación. El derecho de libre circulación puede ejercerse a través de muy distintos y variados medios de transporte, lo que excluye, per se, el que la restricción impuesta para utilizar uno sólo de ellos y en un muy limitado horario semanal, pueda considerarse como una amenaza inminente y grave de destrucción de un derecho fundamental"[illegible].

La Sentencia T-640 de 1996 es pertinente para justificar la creación del Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), porque establece que las restricciones a la circulación, como el Pico y Placa u otras medidas similares, no vulneran derechos fundamentales cuando son razonables, proporcionales y persiguen un fin legítimo, como el orden público o la protección ambiental.

Sin embargo, la Corte también advierte que estas medidas deben estar debidamente sustentadas y sujetas a control, lo cual es precisamente lo que busca garantizar el SERV. Esta plataforma permite que las decisiones de las autoridades de tránsito se basen en datos objetivos y verificables sobre calidad del aire, flujos vehiculares y emisiones contaminantes, y no en supuestos o criterios arbitrarios. Por tanto, la creación del SERV no solo es pertinente, sino también necesaria para garantizar que las restricciones vehiculares sean compatibles con el marco constitucional y respondan efectivamente al interés público.

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.

[illegible] Corte Constitucional, T-640/96. Extraído de: [illegible]

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

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

V. 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

[illegible] Sentencia C-315/08, Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: [illegible]...C-315-08.htm

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 30 del mes Julio del año 2025
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 109 Acto Legislativo N°. ______ con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. Fabián Díaz Plata

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 30 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.109/25 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE RESTRICCIONES VEHICULARES (SERV), DELIMITA ZONAS DE CONTROL AMBIENTAL (ZCA), SE MODIFICA LA LEY 769 DE 2002 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 qué 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.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 30 DE 2025

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

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 635 de 2000 y se dictan otras disposiciones

-Saber 11º Sin barreras.

Bogotá D.C. Julio de 2025

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República

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".

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".

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

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

PROYECTO DE LEY __ DE 2025 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 1°. 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 2°. Adicíonese el siguiente parágrafo 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 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 3°. Adicíonese el siguiente parágrafo al artículo 6 de la ley 635 de 2000:

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

Artículo 4°. Reglamentación. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará lo dispuesto en esta Ley, considerando la progresividad en su aplicación de acuerdo con los recursos que para tal fin destine el Presupuesto General de la Nación en cada vigencia presupuestal a fin de salvaguardar la sostenibilidad financiera del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES-.

Artículo 5°. 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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY __ DE 2025 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:

Contenido

I. OBJETO DEL PROYECTO 3
II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO 5
III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO 4
IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD 7
V. IMPACTO FISCAL 11
VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO 12

I. 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.

II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Proyecto de Ley 018 de 2022 Senado. "Por el medio de la cual se modifica la ley 635 de 2000". Radicado el 21 de julio de 2022, asignado a la Comisión Sexta del Senado, donde se designa ponente al Senador Gustavo Adolfo Moreno Hurtado quien NO rindió ponencia, por ende, el Proyecto de Ley fue archivado de conformidad con lo establecido en el Artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

Proyecto de Ley 030 de 2023 Senado. "Por medio de la cual se modifica la ley 635 de 2000 y se dictan otras disposiciones". Radicado el 25 de julio de 2023, asignado a la Comisión Sexta del Senado, donde se designó ponente al Senador Guillo Echeverry Piedrahita quien NO rindió ponencia, por ende, el Proyecto de Ley fue archivado de conformidad con lo establecido en el Artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

Proyecto de Ley 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". Radicado el 06 de agosto de 2024, asignado a la Comisión Sexta del Senado, donde se designó ponente a la Senadora Sandra Yanett Jaimes Cruz quien rindió ponencia positiva con modificaciones, no obstante, el Proyecto no pudo tener Primer Debate, por tanto, fue archivado de conformidad con lo establecido en el Artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

Se presenta nuevamente esta iniciativa, en la que se realizan ajustes referentes a la reglamentación de conformidad a lo propuesto por la última ponente del Proyecto.

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 e 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 cubrir 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	1,0	$ 99.000	1,5
Colegios privados cuyo valor de pensión por estudiante menor o igual a $98.000	$ 66.000	1,0	$ 99.000	1,5
Colegios privados cuyo valor de pensión por estudiante mayor a $98.000	$ 66.000	1,0	$ 132.000	2,1
Bachilleres graduados entre la primera y la cuarta mensualidad	$ 66.000	1,0	$ 132.000	2,1
Bachilleres graduados (a partir de la quinta (5ª) mensualidad)	$ 258.000	4,1	$ 258.000	4,1

Fuente: ICFES[1]

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 4° Objetivo de Desarrollo

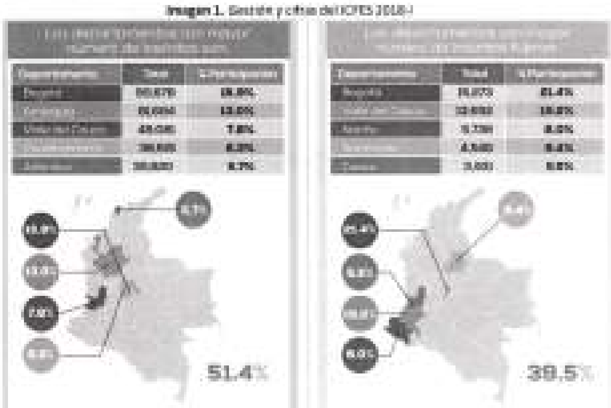
[1] Icfes. Tarifas examen Saber 11°. Extraído de: https://www.icfes.gov.co/tarifas-examen-saber-11%C2%B0

sostenible, sobre educación de calidad[1]. 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 publicados 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-I



Fuente: ICFES [2]

[1] Informe Unesco Educación Superior. Extraído de: https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/11/acceso-universal-a-la-ES-ESPAÑOL.pdf

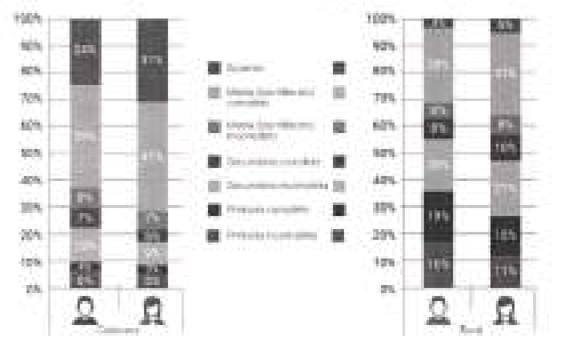
[2] El ICFES en cifras. Extraído de: https://www2.icfes.gov.co/documents/39286/2268022/Boletin+de+gestion+primer+semestre+2018-+cifras+territorios.pdf [illegible]

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 [3], 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



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° para estudiantes pertenecientes a los grupos A, B y C del SISBÉN 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.

[3] La Situación De La Educación Rural, Palabra Maestra. Extraído de: https://www.compartirpalabramaestra.org/publicaciones-e-investigaciones/notas-investigacion/la-situacion-de-la-educacion-rural-en-colombia-los-desafios-del-posconflicto-y-la-transformacion-del

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[4]. Con esta política han sido financiados aproximadamente 660.000 estudiantes, y 85.000 estudiantes han accedido a descuentos 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:*

[4] Ministerio de Educación. Política de Gratuidad. Extraído de: https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-superior/Politica-de-Gratuidad/418630:Politica-de-Gratuidad-en-la-Educacion-Superior

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 Matrículas 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. *Transfórmese 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 mismo 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 posee 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, para lo deuda externa será asumido 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 guíen 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 procedimiento de información y la producción y divulgación de resultados de las evaluaciones realizadas, según los 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. Promover 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 la consecución de 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 los 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. Los 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. 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."[1]

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

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 30 del mes Julio del año 2025
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 111 Acto Legislativo N° _____ con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.S. Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL

[1] 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 – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 30 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.111/25 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 635 DE 2000 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – SABER 11° 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 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.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 30 DE 2025

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

LIDIO ARTURO GARCIA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

CONTENIDO

Gaceta número 1399 - Jueves, 14 de agosto de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de ley número 103 de 2025 Senado, por medio de la cual se dispone la instalación obligatoria de bebederos de agua potable en áreas de uso dotacional y en el espacio público..... 1

Proyecto de ley número 105 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 2068 de 2020 y se dictan otras disposiciones..... 4

Proyecto de ley número 106 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifican la Ley 1620 de 2013, Ley 1098 de 2006 y la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones..... 10

Proyecto de ley número 108 de 2025 Senado, por medio de la cual se crea la estrategia de formación de educación agroambiental y rural y se dictan otras disposiciones..... 17

Proyecto de ley número 109 de 2025 Senado, por medio de la cual se crea el Sistema de Evaluación de Restricciones Vehiculares (SERV), delimita Zonas de Control Ambiental (ZCA), se modifica la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones..... 21

Proyecto de ley número 111 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 635 de 2000 y se dictan otras disposiciones..... 26

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025