



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 1754

Bogotá, D. C., jueves, 18 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 10 DE 2025 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 82 de la Constitución Política de Colombia para reconocer el derecho a la ciudad y a la planificación urbana-regional sostenible, y fortalecer el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano sostenible.

Bogotá D.C., Septiembre de 2025

Doctor,
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República

Referencia: Radicación del Proyecto de Acto Legislativo No. 10. "Por medio del cual se modifica el artículo 82 de la constitución política de Colombia para reconocer el derecho a la ciudad y a la planificación urbana-regional sostenible, y fortalecer el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano sostenible".

Respetado Secretario,

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 140 de la Ley 5 de 1992 "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes", nos permitimos someter a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo No. 10. "Por medio del cual se modifica el artículo 82 de la constitución política de Colombia para reconocer el derecho a la ciudad y a la planificación urbana-regional sostenible, y fortalecer el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano sostenible" con la finalidad de que surta su respectivo trámite.

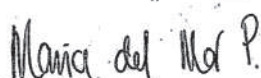
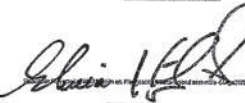
Cordialmente,

CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA

Senador del Pacto Histórico

Polí Democrático Alternativo

 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico	 PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA Senador de la República Partido Comunes
 GABRIEL BECERRA YÁNEZ Representante a la Cámara Pacto Histórico	 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO
 DAVID RICARDO ROSERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	 ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico FDA

 ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	 CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico
 ANDRÉS CANCEIMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico-Colombia Humana	 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá
 JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes	 Omar de Jesús Restrepo Correa Senador de la República
 GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER Senadora de la República Pacto Histórico-Colombia Humana	 LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA Senador de la República Partido Verde

Proyecto de Acto Legislativo No. 10. "Por medio del cual se modifica el artículo 82 de la constitución política de Colombia para reconocer el derecho a la ciudad y a la planificación urbana-regional sostenible, y fortalecer el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano sostenible"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 82, contenido en el Título II - De los Derechos, las Garantías y los Deberes de la Constitución Política, de la siguiente forma:

Artículo 82. Las personas tienen derecho a un disfrute pleno de los espacios públicos y de las ciudades. El Estado debe garantizar el derecho a la ciudad y a la planificación urbana-regional sostenible, que consiste en el ejercicio pleno de la ciudadanía en el territorio, en su gestión democrática, y en la garantía de la función ecológica y social de la propiedad.

Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

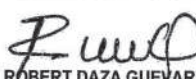
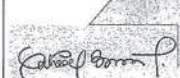
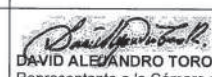
El Estado reconoce las siguientes dimensiones del derecho a la ciudad y la planificación urbana-regional sostenible:

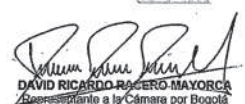
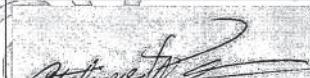
1. Vivienda y hábitat dignos y asequibles.
2. Participación ciudadana en la planificación urbano-regional.
3. Espacios y servicios públicos de calidad.
4. Garantía integral de la seguridad.
5. Ciudades libres de exclusión, discriminación y con equidad de género.
6. Economías diversas, productivas y solidarias.
7. Interdependencia entre vidas urbanas y rurales.
8. Seguridad hídrica, alimentaria y ecosistémica.

ARTÍCULO 2. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,


CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA
Senador del Pacto Histórico
Polo Democrático Alternativo

 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico	 PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA Senador de la República Partido Comunes
 GABRIEL BECERRA YÁNEZ Representante a la Cámara Pacto Histórico	 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico

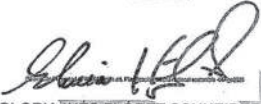
 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO
 DAVID RICARDO RASERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	 ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA
 ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	 CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico
 ANDRÉS CANCEIMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico-Colombia Humana	 JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes



MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
Representante a la Cámara por Bogotá



Omar de Jesús Restrepo Correa
Senador de la República



GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER
Senadora de la República
Pacto Histórico-Colombia Humana



LEÓN FREY MUÑOZ LOPERA
Senador de la República
Partido Verde

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 09 de Septiembre del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de ley Acto legislativo X

No. 10 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por:

Los señores Benavides, Robert Dorca, Wilian Gallo,
Pablo Gaitanbo, Omar Restrepo, Gloria Flórez,
Freddy Muñoz Lopera y otros Congresistas

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Con la modificación del artículo 82 de la constitución política de Colombia, el presente acto legislativo tiene por objeto incorporar en la Constitución Política de Colombia el reconocimiento expreso del derecho a la ciudad como, un derecho de carácter colectivo, orientado a garantizar el acceso universal, equitativo y sustentable a los hábitats urbano - regionales en condiciones de dignidad, justicia espacial, participación democrática y equilibrio ambiental.

Este derecho comprende la facultad de todas las personas a habitar, ocupar, construir, usar, transformar y disfrutar el entorno urbano en condiciones de equidad, seguridad, sustentabilidad ecológica y participación efectiva, y obliga al Estado a adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestales y judiciales que aseguren el cumplimiento de su contenido esencial.

Asimismo, el acto legislativo establece el deber del Estado de proteger la biodiversidad urbana como parte constitutiva del derecho a la ciudad, reconociendo la función ecológica del suelo urbano, la estructura ecológica principal y las contribuciones de la naturaleza al bienestar colectivo.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

2.1. Justificación al artículo:

En el siglo XXI, la ciudad se ha consolidado como el principal escenario de la vida social, política y económica. Más del 56% de la población mundial reside actualmente en zonas urbanas, y se espera que esa proporción aumente al 68% para 2050 (ONU-Habitat, 2020). Esta transición, sin embargo, no ha sido uniforme ni equitativa. Como señala David Harvey (2008), "la ciudad es el mundo que el ser humano ha creado, pero también es el mundo en el que está condenado a vivir" (p. 23). Esta doble condición revela que el derecho a la ciudad no es solo el acceso a bienes urbanos, sino la capacidad colectiva de transformar la vida urbana en condiciones de justicia social.

Henri Lefebvre (1978), pionero del concepto, sostuvo que el derecho a la ciudad debe entenderse como "un derecho a la vida urbana transformada y renovada", que implica tanto el acceso a los recursos como la participación en su producción. Este enfoque se distancia de los modelos tecnocráticos o meramente normativos, y enfatiza la dimensión política y simbólica de la ciudad como obra colectiva. En esa línea, Gnecco (2022) advierte que "la ciudad se convirtió en un lugar para invertir y no para vivir", denunciando cómo el modelo neoliberal ha mercantilizado el suelo urbano y expulsado a los sectores populares de los centros históricos (p. 15).

Colombia encarna estos desafíos de manera paradigmática. Ha transitado en menos de un siglo de ser un país rural a convertirse en uno marcadamente urbano. En 1951, apenas el 39,5% de la población vivía en cabeceras municipales; para 2018, esa cifra ascendía al 77,1% (DANE, 2021). Esta urbanización acelerada ha venido acompañada por una expansión dispersa y desordenada de la mancha urbana, que ha reducido la densidad promedio de las ciudades en un 33% y ha incrementado los costos sociales y ecológicos del desarrollo urbano (Fedesarrollo, 2021). Lo que ha deteriorado ecosistemas, agravado la segregación espacial y reducido la eficiencia urbana.

En este sentido; ¿Por qué legislar hoy el derecho a la ciudad en Colombia?

La urbanización en el país ha sido rápida y desordenada. De contar con solo seis ciudades con más de 100.000 habitantes en 1951, hoy existen 63 de estas urbes. A su vez, se han conformado al menos 18 grandes aglomeraciones urbanas que concentran más del 60% de la población total del país. Sin embargo, este crecimiento no ha ido acompañado de una planificación adecuada ni de marcos normativos actualizados, lo que ha generado problemas estructurales que exponemos en esta parte:

1. El crecimiento urbano desbordado y desigual

La urbanización en Colombia no ha seguido principios de equidad ni de sostenibilidad. Según el DNP y la Universidad de Nueva York (2017), "la expansión urbana en Colombia ha sido, en la mayoría de los casos, informal, desorganizada y sin planificación integral", lo que ha generado fenómenos de segregación espacial, presión sobre ecosistemas estratégicos y precarización de la infraestructura urbana (p. 6).

2. Concentración poblacional y desigualdad territorial

El 78% de la población colombiana reside en zonas urbanas y 18 aglomeraciones concentran al 62% del total nacional (DANE, 2021). Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena superan el millón de habitantes y continúan expandiéndose sin coordinación metropolitana efectiva, lo que impone retos en gobernanza multinivel, movilidad y planeación integrada (IEU, 2015).

3. Las áreas metropolitanas como figura jurídica insuficiente

Aunque existen 18 aglomeraciones urbanas funcionales, sólo seis están formalmente constituidas como áreas metropolitanas (IEU, 2015). Esta brecha institucional limita la capacidad de gestión conjunta de suelo, servicios y equipamientos, y demuestra la necesidad de una legislación moderna que responda a la complejidad de las regiones urbanas contemporáneas.

4. Derecho a la ciudad como derecho humano emergente

El derecho a la ciudad no es una figura jurídica plenamente desarrollada en el derecho colombiano. Sin embargo, puede construirse como un derecho innominado a partir de principios constitucionales (art. 1, 13, 49 y 366 CP) y del marco normativo del ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997) (Gnecco, 2022, pp. 113-127). Esto demanda una apuesta legislativa que reconozca el derecho a habitar, participar, decidir y disfrutar la ciudad en condiciones de equidad y dignidad.

5. Hacia una legislación con enfoque territorial, social y ecológico

La experiencia de la Constitución de Ciudad de México (2017), donde se reconoce explícitamente el derecho a la ciudad, demuestra que este puede convertirse en un instrumento transformador para garantizar la justicia espacial, la sostenibilidad y la democracia urbana (Ramírez, 2022, p. 88). Colombia necesita una legislación que articule instrumentos como los POT, las figuras de gobernanza metropolitana, la gestión del suelo, la financiación del desarrollo urbano y los mecanismos de participación vinculante.

Migración campesina como uno de los motores de la urbanización en Colombia

Uno de los factores estructurales más determinantes en la configuración del espacio urbano en Colombia ha sido la migración del campo a la ciudad, un fenómeno que

no puede entenderse exclusivamente como una decisión individual voluntaria, sino como el resultado histórico de procesos de despojo, violencia y marginalización estructural. Desde mediados del siglo XX, el país ha vivido un doble proceso migratorio: uno asociado a la transformación económica y la modernización desigual del campo, y otro, aún más dramático, ligado al conflicto armado y al desplazamiento forzado.

A diferencia de lo ocurrido en países industrializados, la urbanización colombiana no fue el resultado natural de la industrialización. Como afirma Sánchez Steiner (2008), "la ciudad moderna fue uno de los derivados de la violencia y el producto de una urbanización forzada y acelerada" (p. 65). La expulsión de campesinos se produjo en medio de conflictos por la tierra, exacerbados por la implantación de cultivos de exportación como el café y la posterior consolidación del latifundio. El paso de la colonización agraria a la urbanización informal urbana significó una forma de despojo silencioso, que trasladó la lucha por el territorio del campo a la periferia urbana.

La colonización popular urbana, como la denomina Jacques Aprile-Gnisset, fue una forma colectiva de acceso al suelo urbano por parte de campesinos desplazados que, luego de ser despojados en el campo, ocuparon terrenos periféricos en las ciudades y construyeron barrios populares mediante procesos de autogestión, muchas veces ilegales y conflictivos (Sánchez Steiner, 2008, p. 66).

Desde los años ochenta, el conflicto armado interno intensificó este patrón. Según CODHES, entre 1985 y 2006 fueron desplazadas cerca de 3,9 millones de personas, la mayoría de ellas hacia centros urbanos (Sánchez Steiner, 2008, p. 69). Este desplazamiento no ha sido homogéneo: aunque grandes metrópolis como Bogotá y Medellín han recibido una parte significativa de esta población, los principales destinos han sido ciudades intermedias y municipios cercanos a las zonas de expulsión, donde los desplazados buscan mantener vínculos culturales y territoriales. El resultado ha sido la emergencia de "ciudades-refugio" marcadas por el crecimiento desordenado, la informalidad urbana y la presión sobre los servicios básicos. En ciudades como Mocoa, por ejemplo, el 36% de la población actual proviene del desplazamiento forzado, y se han consolidado asentamientos en condiciones de alta vulnerabilidad, sin planeación ni infraestructura adecuada (Sánchez Steiner, 2008, p. 70).

la construcción y apropiación de las actuales ciudades colombianas mediante procesos de colonización urbana" (p. 70).

- Soacha: expansión metropolitana sin gobernanza

Soacha es hoy uno de los municipios más densamente poblados de Colombia, en parte debido a la recepción masiva de población desplazada por la violencia en regiones como Tolima, Meta y Cundinamarca. La falta de articulación metropolitana con Bogotá ha generado un crecimiento urbano desordenado, marcado por la informalidad y la ausencia de servicios públicos adecuados.

Estudios recientes estiman que más del 30% de los habitantes de Soacha provienen de procesos de desplazamiento forzado (DANE, 2021). Esta condición ha consolidado un modelo de periferia excluida, donde la urbanización no obedece a esquemas de planeación sino a lógicas de supervivencia. La ciudad se convierte así en una "trinchera de subsistencia" (IEU, 2015), donde el derecho a la ciudad es una lucha cotidiana por acceder al agua, al transporte y al suelo habitable.

- Tumaco: ciudad-refugio en frontera selvática

Tumaco representa el caso más extremo de urbanización inducida por desplazamiento forzado en contextos de frontera. En el municipio, entre 2005 y 2018, el nivel de urbanización aumentó más de dos puntos porcentuales, coincidiendo con una fuerte ola de desplazamientos por el conflicto armado y los cultivos ilícitos.

Según el DANE (2021), la presión migratoria ha reconfigurado la estructura urbana de Tumaco, extendiendo asentamientos hacia zonas de alto riesgo, de difícil acceso y con baja capacidad institucional. Estas áreas se caracterizan por la informalidad en la tenencia del suelo, la vulnerabilidad frente al cambio climático y una frágil articulación entre ruralidad y urbanidad.

Los casos de Medellín, Soacha y Tumaco muestran que el desplazamiento forzado no solo ha incrementado el tamaño físico de las ciudades, sino que ha transformado su configuración social, política y espacial. En lugar de responder con políticas públicas de integración estructural, muchas administraciones locales han optado por soluciones de contención o invisibilización del fenómeno. Esta falta de planeación con enfoque de derechos ha generado nuevas formas de desigualdad urbana que requieren ser abordadas desde una perspectiva de justicia territorial.

A diferencia de las narrativas que presentan la migración como un fenómeno exclusivamente económico, el caso colombiano muestra cómo la violencia agraria, el despojo territorial y la acumulación por desposesión han sido motores centrales del éxodo campesino. "La lucha anterior de los colonos pioneros contra los latifundistas en el campo migró junto con ellos a la ciudad", señala Aprile-Gnisset, al identificar en las invasiones urbanas una prolongación de la resistencia campesina por el derecho a la tierra (citado en Sánchez Steiner, 2008, p. 66).

En muchos casos, los nuevos asentamientos de población desplazada no corresponden a un patrón de urbanización típicamente moderno. Se configuran territorios híbridos, entre lo rural y lo urbano, donde la vida comunitaria, la producción agroalimentaria a pequeña escala y la autoconstrucción definen una nueva forma de habitar la ciudad. Estos espacios demandan una comprensión más integral del ordenamiento territorial, que supere la dicotomía rural-urbana y reconozca el derecho a la ciudad como también el derecho a no ser desplazado.

2.2. Casos territoriales: Medellín, Soacha y Tumaco

Las ciudades no solo han sido receptoras pasivas de este fenómeno, sino territorios donde se ha resignificado el derecho al suelo, a la vivienda y al hábitat. A continuación, se exponen tres casos emblemáticos: Medellín, Soacha y Tumaco, que muestran diferentes expresiones del proceso urbano inducido por la migración forzada.

- Medellín: la ciudad fragmentada por la violencia

En Medellín, investigaciones desde una perspectiva socioantropológica han mostrado que la llegada de población desplazada ha contribuido a la expansión de la ciudad hacia las laderas y periferias, en condiciones de alta precariedad y violencia. Hurtado y Naranjo (2002) identifican modalidades de asentamiento nucleado y disperso, organizados muchas veces por redes familiares, partidos políticos o actores ilegales, lo que genera una relación conflictiva con el Estado y los urbanizadores formales.

Estos asentamientos no solo reproducen la desigualdad territorial, sino que también resignifican la ciudad como lugar de resistencia y reconstrucción de la vida. Como afirma Sánchez Steiner (2008), "los desplazados forzados han definido nuevamente

2.3. Conceptualización sobre el Derecho a la Ciudad

El derecho a la ciudad es un concepto que fue inicialmente desarrollado por el sociólogo y filósofo Henri Lefebvre, en un contexto de movilización social generalizada. Lefebvre señalaba que el proceso de industrialización llevó a unas transformaciones significativas en la vida urbana, que tienen cierto carácter paradójico: por una parte, se consolidó una sociedad urbana, en simultáneo a que las ciudades experimentaban cierta dispersión y resquebrajamiento, como resultado de la imposición de la lógica del mercado en la planificación urbana.

Como resultado de esta dinámica, el urbanismo pasa a ser regido por la lógica propia del mercado. Esta nueva forma de urbanismo termina considerando a la ciudad en sí misma como una mercancía, más que como un espacio para el desarrollo de la vida humana (Lefebvre, 1978).

Esto, a su vez, resulta en un conjunto de exclusiones sistemáticas, donde las poblaciones marginalizadas son enviadas a las periferias de los centros urbanos. Este modelo de urbanización orientado únicamente por las necesidades del mercado resulta en formas de segregación, dispersión, fragmentación, donde prevalecen divisiones físicas y simbólicas entre los espacios (Gnecco, 2022).

Aunque Lefebvre desarrolla esta noción desde una perspectiva filosófico-política, ésta es el fundamento de todas las pretensiones posteriores por codificarla en un aparato jurídico. Sus postulados han sido actualizados por diversas propuestas, donde la más paradigmática es la de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, promovida por ONU-Habitat:

El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos (Foro Social Mundial, 2005, p.2).

El primer aspecto fundamental a señalar dentro de esta definición es que se trata de un *derecho colectivo*, que tiene un carácter interdependiente de todos los derechos humanos, en tanto integra dimensiones distintas. El derecho a la ciudad solo puede ser garantizado a los ciudadanos y ciudadanas, en tanto conforman una relación de interacción mutua que a la vez es la que hace posible que puedan gozar de ese derecho.

Esta comprensión desde la Carta se agrupa según tres principios fundamentales: el **ejercicio pleno de la ciudadanía** (bienestar, equidad, justicia, dignidad colectiva, interculturalidad, libertades), el **manejo democrático** (transparencia, autonomía, participación ciudadana significativa) y la **función social y ecológica de la propiedad urbana** (la planeación urbana tiene que garantizar que el bienestar social y la estabilidad ecológica sean priorizados) (HIC & Instituto Pólis, 2014).

Estos tres elementos se han vuelto fundamentales para cualquier intento de codificación del derecho a la ciudad, en casos como el de la ciudad de México o la propuesta de Constitución chilena en 2023. Aunque la Carta no es un instrumento vinculante para ningún Estado, la intención presente desde su construcción es la de que gradualmente se convierta en un instrumento obligatorio, que, en el marco de las Naciones Unidas, consolide el derecho a la ciudad como un derecho humano independiente, siguiendo una ruta similar a la del derecho al agua y el saneamiento básico (Gnecco, 2022).

Este impulso por la consolidación del derecho a la ciudad como derecho independiente ha sido también una reivindicación de muchos movimientos sociales, en particular del Sur Global, que han estado activamente involucrados en toda la discusión y (re)elaboración del concepto, articulándolo con las necesidades y particulares de los contextos urbanos de los países del Sur (Gnecco, 2022). El fortalecimiento de esta reivindicación en los movimientos sociales también es uno de los aspectos que explica que sus principales intentos de constitucionalización o reconocimiento jurídico hayan tenido lugar en el contexto latinoamericano, en países como Ecuador, México, Brasil y Chile (Gnecco, 2022).

Por otra parte, otro aspecto fundamental, presente tanto en las teorizaciones de Lefebvre como en la Carta, es el de una intensificación de las relaciones entre el campo y la ciudad. Lejos de la dicotomía clásica urbano-rural, el capitalismo ha llevado a una relación porosa entre los dos ámbitos, que ha sido comprendida a

través de conceptos como el de "ciudades- región" (HIC & Instituto Pólis, 2014). Este aspecto hace que el derecho a la ciudad debe comprender también aspectos como las vidas campesinas y la seguridad alimentaria, que son indispensables para comprender estas nuevas lógicas de lo urbano.

2.4. El derecho a la ciudad como derecho innominado y emergente.

A partir de un ejercicio de exégesis y teorización jurídica, el profesor Carlos Alberto Gnecco ha defendido la tesis de que el derecho a la ciudad, a pesar de no encontrarse codificado en Colombia, se encuentra presente en diversos aspectos del ordenamiento jurídico colombiano, desde el ámbito constitucional (artículos 58, 51, 63, 64, 65, 78, 80, 82, 83 y 366 de la Constitución Política) a leyes como la 388 de 1997, la 9 de 1989 y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Partiendo de esta revisión del aparato jurídico sobre temas urbanos y de ciudad, Gnecco (2020) argumenta que el derecho a la ciudad en Colombia puede ser entendido como un *derecho innominado*, que se encuentra latente en muchas de estas normativas, que le dan a su vez garantías de exigibilidad y justiciabilidad.

Sumado a esto, señala que no solo se trata de un derecho implícito en la legislación colombiana, sino que también es un *derecho emergente*, que surge debido a las transformaciones que han tenido lugar en la sociedad, consolidándose como un derecho nuevo, que a pesar de no estar positivizado, se hace necesario y fundamental para garantizar el goce efectivo de otros derechos ya codificados (Gnecco, 2020).

Este último argumento es fundamental para sustentar la necesidad de la constitucionalización del derecho a la ciudad en Colombia. A pesar de que muchos de sus componentes puedan ser exigibles y se encuentren presentes en la normativa existente, el derecho emergente a la ciudad no existe como categoría aglutinadora que a su vez permita ampliar, garantizar y profundizar los instrumentos que responden a las necesidades emergentes en el contexto de las vidas urbanas.

Es por este motivo que, a pesar de la existencia de múltiples instrumentos jurídicos, persisten los conflictos y tensiones entre las políticas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial con dinámicas sociales, ecológicas, culturales y rurales; donde en muchos casos prevalece la lógica de la expansión urbana desmedida y

sin la contemplación de límites indispensables para la garantía de derechos de las generaciones presentes y futuras, además de las condiciones indispensables para la persistencia de las ciudades y sus relaciones constitutivas en el tiempo.

En un contexto de crisis ecológica global, el derecho a la ciudad se convierte en un aspecto indispensable para responder a las nuevas necesidades que surgen en un contexto donde la adaptación y la mitigación climática se deben convertir en la norma y no la excepción en los procesos de planificación urbana.

2.5. Ordenamiento Social Urbano: Hacia una Ciudad Inclusiva y Democrática

En Colombia, las ciudades son escenarios de tensiones que reflejan contradicciones globales. La gentrificación, impulsada por proyectos urbanísticos excluyentes, y la especulación inmobiliaria, que mercantiliza el espacio público, agudizan la segregación socioespacial. A esto se suman los riesgos para la seguridad hídrica y ecosistémica, producto de una expansión urbana descontrolada que devora humedales y áreas rurales, y la paradoja de una seguridad urbana que, en nombre de la protección, suele criminalizar la pobreza. Estos fenómenos no solo alteran el tejido social, sino que profundizan desigualdades históricas, cuestionando quién tiene el poder de decidir cómo se habita, usa y transforma la ciudad.

El derecho a la ciudad, como herramienta jurídica y ética, podría redefinir las vidas urbanas hacia una ética de lo colectivo. En lo concreto, esto implicaría ciudades donde:

- Los bordes urbanos no son zonas de sacrificio ambiental, sino corredores ecológicos gestionados participativamente.
- Los desplazamientos intraurbanos no dependen de la capacidad económica, gracias a sistemas de transporte público accesibles.
- La seguridad se construye desde la cohesión social.
- La cultura y el patrimonio sean ejes de identidad compartida.

La constitucionalización de este derecho busca reencausar las ciudades como bienes comunes, donde las vidas urbanas se entrelazan con la justicia espacial, la sostenibilidad y la democracia participativa. En un país como Colombia, marcado por conflictos territoriales y urbanizaciones aceleradas, este paso podría ser la semilla para un urbanismo capaz de responder tanto a crisis globales (como el cambio climático) como a demandas locales de inclusión.

Por otra parte, el ordenamiento social urbano y el ordenamiento territorial son dos dimensiones complementarias que estructuran la relación entre sociedad, espacio y poder en las ciudades. Su articulación con el derecho a la ciudad permite entender cómo la planificación urbana y territorial puede transformarse en un instrumento de justicia social y ambiental, que vaya más allá de los enfoques funcionalistas que históricamente han dominado la gestión del territorio.

El ordenamiento social urbano se enfoca en cómo las dinámicas urbanas deben organizarse para garantizar equidad en el acceso a bienes y servicios, participación efectiva en la toma de decisiones y protección de los derechos colectivos. En Colombia, este enfoque es clave para contrarrestar fenómenos como la gentrificación y la segregación, que fracturan el tejido social.

La constitucionalización del derecho a la ciudad fortalecería los mecanismos de participación ciudadana en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), asegurando que las comunidades prioricen sus necesidades (vivienda digna, equipamientos públicos) sobre los intereses inmobiliarios.

Además, un ordenamiento social urbano orientado por este derecho conlleva el desarrollo de políticas redistributivas, como la creación de zonas de interés social en áreas centrales (evitando la expulsión de poblaciones vulnerables) y la regulación de los alquileres especulativos.

Por otra parte, en un contexto en el que la inseguridad urbana se ha convertido en una de las principales problemáticas para la población y donde los paradigmas tradicionales de han mostrado sus límites, esta noción crea las condiciones para replantear la política de seguridad desde lo colectivo, promoviendo espacios públicos inclusivos y combatiendo la estigmatización de territorios populares, para construir medidas eficientes y efectivas que superen los modelos basados en la represión y la desconfianza.

2.6. Ordenamiento Territorial: Sostenibilidad y Justicia Espacial

El ordenamiento territorial aborda la organización física del espacio, integrando criterios ambientales, económicos y culturales para un uso equilibrado del suelo. En Colombia, su articulación con el derecho a la ciudad es urgente para frenar la expansión urbana sin criterios socioambientales y garantizar la seguridad hídrica y ecosistémica.

La constitucionalización del derecho a la ciudad permitiría establecer linderos ecológicos claros, protegiendo humedales, páramos y zonas rurales de la urbanización especulativa. Esto no con el propósito de impedir o bloquear los procesos de transformación y productividad urbana, pero sí llevar a un cambio de paradigma. Por ejemplo, privilegiando la densificación inteligente sobre la expansión horizontal.

Esto además permite profundizar el ordenamiento territorial alrededor del agua, que ha sido planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, al convertirse en un instrumento jurídico robusto que respalde la garantía de la protección de cuencas hidrográficas y acuíferos en los procesos de planificación urbana (por ejemplo, el diseño y construcción de los POT), asegurando que no se comprometa el acceso al agua para las mayorías. Esto a su vez brinda herramientas para planificar ciudades adaptadas al cambio climático mediante soluciones basadas en la naturaleza (ej: restauración de quebradas, agricultura urbana) y mecanismos de protección para poblaciones en riesgo (desplazados climáticos, habitantes de laderas).

Por otra parte, al contemplar las redes de conectividad regional y rural-urbana, el derecho a la ciudad permite concebir el ordenamiento territorial transformador por fuera de la dicotomía ciudad-campo. Esto, a su vez, permite desarrollar modelos de ordenamiento donde se privilegie el establecimiento de corredores socioambientales que integren economías locales, sistemas de transporte sostenible y circuitos agroalimentarios justos. La interdependencia entre el ordenamiento social urbano y el territorial revela que no hay justicia espacial sin equidad social, ni sostenibilidad ambiental sin democracia.

En términos de infraestructura, el concepto de derecho a la ciudad permite dar orientaciones a un desarrollo urbano que priorice obras que respondan a necesidades colectivas.

La constitucionalización del derecho también puede ser un mecanismo para fortalecer la autonomía local, al dotar a municipios y comunidades de herramientas legales para construir modelos urbanos adaptados a sus necesidades, que también puedan articular planes locales con visiones regionales y nacionales, evitando que la planificación fragmentada reproduzca conflictos (ej: minería vs protección ambiental, cultivos ilegales vs. Seguridad alimentaria).

2.7. La relación entre lo urbano-rural y su funcionalidad

la producción y abastecimiento acudir a la gestión circular frente a la reutilización de aguas tratadas e integrar sistemas de captación pluvial en diseños urbanos.

La relación entre lo urbano-rural y su funcionalidad ecológica se integra como un eslabón en un mismo sistema socio ecológico. Existe una dependencia material en relación de la renta y el consumo de recursos rurales (alimentos, agua, energía) de parte de las ciudades, mientras que las zonas rurales reciben residuos y presión sobre sus tierras. Se requiere generar sinergias como los cinturones verdes que permitan limitar la expansión urbana y proteger las áreas agrícolas y bosques, al tiempo que se promuevan con decisión prácticas rurales sostenibles que reduzcan el impacto en biodiversidad y los suelos. En este sentido, la planificación debe evitar la dicotomía urbano-rural y fomentar redes metabólicas que despliegan los ciclos naturales.

Esto plantea una serie de desafíos y herramientas para una planificación integrada. La coordinación de políticas públicas entre municipios, regiones y a nivel nacional para gestionar cuencas y corredores biológicos debe involucrar de manera decidida a las comunidades locales y articular herramientas técnicas como los mapas de servicios ecosistémicos, la actualización de la zonificación ambiental y los mecanismos de compensación ecológica y de restitución del agua. En estos enfoques de integración los cinturones agroecológicos plantean limitar la expansión urbana y fomentar la agricultura periurbana sostenible, junto con la creación de circuitos cortos de producción que dinamicen los mercados urbanos con productos de la ruralidad cercana para reducir la huella de carbono, esto permitiría generar compensaciones ecológicas mediante inversiones urbanas en restauración rural (pago por servicios ambientales).

Las ciudades del futuro deben convertirse en sistemas regenerativos, integrados a las dinámicas naturales, teniendo en cuenta criterios de capacidad de carga de los ecosistemas reconociendo los límites ecológicos y valorar lo rural como un aliado protector de la provisión de agua, alimento, energía y biodiversidad en general.

Esto requiere una visión holística que valore la interdependencia entre lo construido y lo natural, priorizando la regeneración ambiental y la equidad en el acceso a los recursos. Esta perspectiva es la que ofrece el concepto de derecho a la ciudad, que pone en el primer plano estas relaciones de interdependencia entre las vidas urbanas, el ecosistema y los diferentes seres vivos.

Las ciudades poseen una interdependencia crítica con servicios ecosistémicos como la regulación hídrica, la polinización, la purificación del aire y la mitigación de inundaciones. No obstante, la urbanización descontrolada ha fragmentado los diferentes hábitats y contaminando los cuerpos de agua, lo que ha reducido significativamente sus estructuras ecológicas y puesto en jaque la capacidad de sostenimiento de los medios naturales en relación con los servicios que brinda.

Un ejemplo específico se da en relación con el fenómeno de impermeabilización de suelos que ha alterado el ciclo hidrológico, aumentando inundaciones y reduciendo la recarga de acuíferos. La pérdida de corredores biológicos y áreas verdes urbanas disminuye la adaptabilidad ante eventos climáticos extremos. Es en este sentido que la planificación debe priorizar la infraestructura verde (parques, humedales urbanos, techos verdes) y los sistemas de drenaje sostenible (SUDS) para restaurar procesos naturales.

La biodiversidad no solo sustenta los ecosistemas, sino que también aporta beneficios sociales y económicos a las ciudades. Por esta razón rehabilitar los corredores ecológicos y conectar los fragmentos naturales dentro de las zonas urbanas con el suelo de expansión y el suelo rural es indispensable para la garantía de aspectos ecológicos fundamentales como la permanencia de los polinizadores urbanos para la seguridad alimentaria, la reconstitución de los bosques urbanos para la mitigación del efecto isla de calor y la captura CO2. Estas estrategias también deben contemplar la inclusión de especies nativas y una concepción diferente del paisaje urbano como elemento para sostener las redes tróficas locales.

Respecto a la visión urbana se debe contemplar el cambio en la relación que tenemos con el agua, en tanto que requiere esfuerzos comprometidos con la justicia social, económica y ambiental. Dar la vuelta a esa relación implica reconocer el agua en sus múltiples dimensiones; como bien común, como sustancia o elemento, como recurso, como ordenador del territorio y como derecho, no sólo como mercancía, en una interdependencia que permite gestar la vida.

Es esencial desde el componente urbano proteger las cuencas hidrográficas, buscando la conservación de áreas rurales circundantes que recargan acuíferos y regulan caudales, en este mismo sentido se deben reconectar los ríos urbanos en tanto acción para restaurar riberas y eliminar canalizaciones para recuperar el flujo y la calidad de agua y los hábitats, ante estas relaciones del agua y lo rural frente a

2.8. Biodiversidad urbana y derecho a la ciudad

Otro capítulo necesario en el marco de la argumentación por el derecho a la ciudad y al territorio cabe resaltar que en el contexto del acelerado proceso de urbanización que caracteriza a América Latina —donde más del 80% de la población habita en ciudades (BID, 2023)—, surge la necesidad urgente de repensar la relación entre lo urbano y lo ambiental. En lugar de concebir la ciudad como antítesis de la naturaleza, el enfoque contemporáneo plantea que lo urbano es también un ecosistema, en el que interactúan dinámicas ecológicas, humanas, territoriales y culturales. Desde esta perspectiva, el derecho a la ciudad no puede reducirse al acceso a bienes materiales o a infraestructura; debe incluir también el **derecho colectivo a habitar un territorio vivo, biodiverso y ecológicamente equilibrado**.

2.9. Naturaleza urbana como derecho colectivo

La biodiversidad urbana comprende no solo parques y zonas verdes, sino una compleja red de elementos que incluye humedales, cerros, corredores ecológicos, bosques riparios y especies nativas que prestan servicios ecosistémicos fundamentales: regulación térmica, almacenamiento de carbono, filtración de agua, prevención de desastres, provisión de alimentos y calidad del aire. Estos servicios, conocidos como **contribuciones de la naturaleza a las personas** (IPBES), son esenciales para garantizar el bienestar urbano, particularmente en contextos marcados por la desigualdad ambiental.

En este sentido, el derecho a la ciudad debe incluir el **acceso equitativo a los bienes comunes naturales**, la **protección de los ecosistemas urbanos y periurbanos**, y la participación comunitaria en su gestión. Como advierte Gnecco (2022), "el derecho a la ciudad es también el derecho a un entorno sano, sustentable y diverso" (p. 83).

2.10. Ciudades colombianas frente al desafío climático y ecológico

Conscientes de esta interdependencia entre ciudad y naturaleza, el Instituto Humboldt y ICLEI Colombia, con apoyo de UK-PACT, adelantaron en 2022 el proyecto *NaBa: Ciudades Resilientes basadas en la Naturaleza*. Este estudio buscó evaluar el estado de la biodiversidad urbana en seis ciudades colombianas (Yopal, Montería, Villavicencio, Pereira, Pasto y Bucaramanga), identificar las

contribuciones de sus ecosistemas urbanos y formular estrategias de planificación ecológica para enfrentar la crisis climática.

El balance fue claro: aunque se reconocen avances en conservación y gestión, todas las ciudades presentan retos significativos como la baja cobertura arbórea, la fragmentación ecológica, la expansión urbana no planificada y las islas de calor. A continuación, se resumen los principales hallazgos:

- **Yopal:** el río Cravo Sur y las sabanas inundables son esenciales para el equilibrio ecológico. Sin embargo, el déficit de cobertura vegetal urbana y la alta impermeabilización del suelo generan baja capacidad de enfriamiento y regulación hídrica. En años secos, la captación de agua puede reducirse hasta en un 50%, evidenciando vulnerabilidad climática.
- **Villavicencio:** conserva una estructura ecológica destacada, compuesta por humedales, bosques de galería y ecosistemas de montaña. No obstante, la presión del crecimiento urbano amenaza con romper la conectividad ecológica y fragmentar la estructura natural de la ciudad.
- **Pereira:** sus zonas altas albergan páramos y bosques andinos que contribuyen al almacenamiento de carbono y regulación térmica. En contraste, las zonas bajas urbanizadas presentan severo deterioro ambiental, baja retención hídrica y un fuerte efecto de isla de calor.
- **Pasto:** cuenta con ecosistemas estratégicos como la laguna de la Cocha y el volcán Galeras. Sin embargo, el turismo desregulado, la presión agropecuaria y la escasa cobertura verde urbana amenazan la calidad del hábitat y el potencial ecoturístico de la región.
- **Bucaramanga:** los cerros orientales y los Distritos Regionales de Manejo Integrado (DRMI) ofrecen protección ecológica. Sin embargo, los asentamientos informales, las prácticas agrícolas inadecuadas y la ocupación de zonas de riesgo generan deterioro ecosistémico en sectores clave.
- **Montería:** el río Sinú y su bosque ripario actúan como reguladores térmicos y ecológicos, generando hasta 7°C menos en comparación con el entorno

urbano circundante. No obstante, la expansión descontrolada amenaza la resiliencia hídrica del territorio.

Estos hallazgos permiten afirmar que, a pesar del potencial natural de las ciudades colombianas, la biodiversidad urbana está bajo asedio por modelos de urbanización que no reconocen la naturaleza como sujeto de derechos ni como base de la planificación territorial.

Las ciudades evaluadas muestran que cuando se protege la estructura ecológica principal, humedales, cerros, ríos, bosques periurbanos, se mejora también la capacidad de adaptación al cambio climático, la equidad espacial y el bienestar colectivo. Las llamadas **Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN)** se posicionan como una vía efectiva para abordar múltiples retos urbanos: desde la mitigación del calor urbano hasta la provisión de agua y la reducción de riesgos.

Como señala el director de ICLEI Colombia, Alejandro González:

"Se requiere articular la planificación urbana con la gestión ecológica de los municipios adyacentes, priorizando el agua y los ecosistemas como ejes del ordenamiento territorial".

La ciudad biodiversa no es solo un modelo técnico o un ideal ecológico. Es una exigencia ética, territorial y jurídica frente a la crisis climática. Integrar la biodiversidad urbana al derecho a la ciudad es afirmar que el bienestar colectivo depende también del cuidado de lo común, de lo vivo, de lo que sostiene la existencia. Esta integración debe ser un principio rector de cualquier legislación urbana contemporánea en Colombia.

La consolidación del derecho a la ciudad como principio constitucional en Colombia exige no sólo una lectura ampliada del desarrollo urbano, sino también una articulación activa con los desafíos ambientales contemporáneos. En este marco, la noción de **ciudades verdes** ofrece un horizonte técnico y normativo que permite materializar, territorializar y proyectar el derecho a la ciudad en clave ecológica, resiliente y sostenible.

La ciudad, entendida como territorio vivo, no puede seguir pensándose exclusivamente desde su dimensión constructiva o funcional. En cambio, debe asumirse como un **ecosistema complejo en el que convergen procesos**

sociales, ecológicos, culturales y económicos, cuyo equilibrio es esencial para el bienestar colectivo. En este sentido, la propuesta de reforma al artículo 82 constitucional, al incorporar el derecho a la ciudad como derecho colectivo, encuentra una base operativa robusta en los enfoques derivados de la transición hacia ciudades verdes. El derecho a la ciudad, tal como se propone en esta reforma constitucional, no puede desvincularse del contexto de crisis climática, pérdida de biodiversidad y desigualdad urbana que atraviesan a las ciudades colombianas. La ciudad verde no es una alternativa al derecho a la ciudad, sino una de sus expresiones más urgentes y necesarias. Reconocer esta interdependencia permite al Estado colombiano avanzar hacia una **transición normativa, ecológica y democrática del modelo urbano**, en consonancia con los compromisos internacionales asumidos por el país y las demandas actuales de la ciudadanía colombiana hacia una transformación ecológica del orden urbano.

III. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En Colombia, los antecedentes legislativos sobre el derecho a la ciudad se encuentran en la Constitución Política de 1991, la Ley 388 de 1997 y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). La Constitución establece el derecho a un ambiente sano, la participación ciudadana y el acceso a servicios públicos, entre otros elementos que conforman el derecho a la ciudad. La Ley 388 de 1997, o Ley de Desarrollo Territorial, regula el ordenamiento territorial y la gestión urbanística. Los POT, el PBOT y el EOT, a su vez, son planes de desarrollo municipal que deben garantizar el derecho a la ciudad, según lo establece la Ley 1523 de 2012.

El normograma del ordenamiento territorial en Colombia se refiere al conjunto de leyes y regulaciones que definen cómo se planea y gestiona el territorio en Colombia. Este marco legal abarca desde la política general de ordenamiento territorial hasta los planes de ordenamiento territorial (POT, el PBOT y el EOT) municipales. El objetivo principal es garantizar un desarrollo territorial equilibrado y sostenible, que considere la diversidad cultural y étnica, y promueva el desarrollo social y económico.

Normatividad	Objeto
--------------	--------

Ley 9 de 1989	Ley de Planificación del desarrollo municipal, desarrollo urbano y reglamentación de usos del suelo. Se reglamenta la reforma urbana y complementa los aspectos de...
Ley 99 de 1993	Ley ambiental. Estatuto básico del Sistema Nacional Ambiental; retoma y desarrolla categorías de ordenamiento ambiental del territorio
Ley 388 de 1997 y decretos reglamentarios	Regula el ordenamiento territorial y la gestión urbanística, estableciendo los instrumentos para la planificación y gestión de las ciudades.
Ley 507 de 1999	Ley de prórroga y plazo de entrega E.O.T. Reglamentario de la Ley 388/97.
Ley 810 de 2003	Modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos.
Ley 1454 de 2011	Define el ordenamiento territorial como un proceso de planificación y gestión para una mejor organización del territorio, promoviendo la descentralización, la planeación, la gestión y la administración de los intereses de las entidades territoriales. Esta ley establece un marco normativo general para la organización territorial y asigna competencias a la Nación, Departamentos, Distritos, Municipios y Áreas Metropolitanas.
Ley 1523 de 2012	Ley por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.
Ley 1083 de 2006	Ley por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones.
Ley 1625 de 2013	Ley por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

Acuerdo 010 de 2016 de la COT	Acuerdo por el cual se expiden y recomiendan lineamientos y criterios para la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD).
Ley 1962 de 2019	Normas orgánicas para fortalecer la Región Administrativa y de Planificación (RAP), establece el procedimiento para su conversión en Región Entidad Territorial (RET) y, reglamenta su funcionamiento y...
Decreto 2372 de 2010	Decreto reglamentario del Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo...
Decreto 1066 de 2015	Decreto único reglamentario del sector administrativo del interior, define las funciones de la Comisión Ordenamiento Territorial y la creación del observatorio de ordenamiento territorial.
Decreto 1077 de 2015	Decreto único reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, compila las normas de carácter reglamentario que rigen en el sector vivienda, ciudad y territorio.
Decreto 1504 de 1998	Decreto reglamentario de la Ley 388 de 1997 sobre espacio público, reglamenta el manejo del espacio público en los Planes de Ordenamiento Territorial.
Decreto 1507 de 1998	Decreto reglamentario de la Ley 388 de 1997 sobre planes parciales y unidades de actuación urbanística, reglamenta las disposiciones referentes a Planes Parciales y a Unidades de Actuación Urbanística...
Decreto 3680 de 2011	Decreto por el cual se reglamenta la ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia.
Decreto 879 de 1998	Decreto por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial.

Decreto 1232 de 2020	Por medio del cual se realizan adiciones y modificaciones al Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la planeación del ordenamiento territorial
----------------------	--

De acuerdo con ONU-Habitat, el Derecho a la Ciudad es el derecho que tienen todas las personas para habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna.

El Derecho a la Ciudad se compone de 8 principios fundamentales: 1) ciudades libres de discriminación, 2) ciudades con igualdad de género, 3) ciudades de ciudadanía inclusiva para todas las personas, 4) ciudades participativas, 5) ciudades accesibles y asequibles, 6) ciudades con espacios y servicios públicos de calidad, 7) ciudades con economías diversas e inclusivas, y 8) ciudades sostenibles con vínculos urbano-rurales.

Diversos documentos contribuyen a entender el derecho a la ciudad como un elemento estructural para promover políticas de desarrollo urbano encaminadas a construir ciudades justas, democráticas y sostenibles, como la "Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad" (2005) y la Nueva Agenda Urbana (2016) de Hábitat III.

Si bien Colombia no consagra explícitamente el Derecho a la Ciudad, la constitución abarca la mayoría de los componentes del Derecho a la Ciudad de forma explícita.

Constitución Política de Colombia

Derechos reconocidos constitucionalmente relacionados con derecho a la Ciudad

Art. 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Art. 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida

por motivos de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

Art. 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Art. 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.

Art. 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

Normas infra constitucionales relacionadas con el derecho a la Ciudad

Norma	Artículo	Tema principal	Contenido clave
Ley 9 de 1989 (Planes de desarrollo municipal)	Art. 5	Definición de espacio público	El espacio público incluye inmuebles públicos y elementos naturales o arquitectónicos, incluso de inmuebles privados, que cumplen funciones

			colectivas urbanas por naturaleza, uso o afectación.
Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial)	Art. 2	Principios del ordenamiento territorial	Se establecen como principios: 1) Función social y ecológica de la propiedad; 2) Prevalencia del interés general sobre el particular; 3) Distribución equitativa de cargas y beneficios.
Ley 388 de 1997	Art. 13	Componente urbano del POT	El componente urbano de los POT regula el desarrollo del suelo urbano y de expansión, estableciendo políticas, procedimientos, instrumentos de gestión y normas urbanísticas.
Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT)	Art. 29	Distribución de competencias en ordenamiento territorial	Establece las competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio.
Ley 1537 de 2012 (Promoción del desarrollo urbano y acceso a la vivienda)	Art. 3	Coordinación Nación Territorio	Regula la articulación de políticas nacionales de vivienda con las de entidades territoriales, incluyendo la disposición y transferencia de recursos para vivienda de interés social o prioritario.

IV. RETOS NORMATIVOS ACTUALES FRENTE AL DERECHO A LA CIUDAD EN COLOMBIA

Aunque la Constitución Política de 1991 reconoció a Colombia como un Estado Social de Derecho, y aunque existen avances en materia de ordenamiento territorial, vivienda y servicios públicos, el derecho a la ciudad como categoría jurídica autónoma no ha sido incorporado en el sistema normativo colombiano. Esta ausencia limita la capacidad del Estado para garantizar una vida urbana digna, justa y participativa.

En el marco de la conversación que se abre al buscar la constitucionalización del Derecho a la Ciudad es necesario tener como argumentación 4 retos normativos:

1. Una legislación urbanística fragmentada

El principal marco normativo vigente en materia urbana es la Ley 388 de 1997, que establece los fundamentos para el ordenamiento territorial municipal y distrital. Si bien esta norma introdujo figuras clave como los planes de ordenamiento territorial (POT), los instrumentos de gestión del suelo, la participación ciudadana y el principio de función social de la propiedad, su implementación ha estado plagada de obstáculos técnicos y políticos.

Como señala el Instituto de Estudios Urbanos (IEU), "la capacidad institucional para aplicar los POT es débil en la mayoría de los municipios, y la visión del desarrollo territorial suele estar subordinada a intereses económicos privados" (IEU, 2015, p. 37). Esta situación ha facilitado procesos de expansión urbana descontrolada, urbanización informal y concentración del suelo en pocas manos, contradiciendo el espíritu redistributivo de la ley.

2. Ausencia de reconocimiento legal del derecho a la ciudad

A diferencia de experiencias como la Constitución de la Ciudad de México (2017) o la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004), en Colombia no existe un reconocimiento explícito del derecho a la ciudad como un derecho humano emergente. Esta omisión tiene efectos materiales: impide que la ciudadanía pueda exigir judicialmente el acceso equitativo al espacio urbano, a la movilidad, a la vivienda, a los servicios básicos y a la participación en la gestión del territorio.

Gnecco (2022) propone que el derecho a la ciudad puede construirse como un derecho innominado, derivado de los artículos 1, 2, 13, 49, 58 y 366 de la Constitución, pero reconoce que su falta de desarrollo legislativo impide su aplicabilidad práctica (pp. 115–127). Esta indefinición jurídica refuerza la visión fragmentada del territorio urbano y obstaculiza la implementación de modelos de desarrollo con enfoque de derechos.

3. Débil gobernanza metropolitana y territorial

Otro gran reto normativo es la gobernanza intermunicipal. Aunque la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013) buscó fortalecer la gestión conjunta de las aglomeraciones urbanas, sólo seis áreas metropolitanas están formalmente constituidas. En cambio, existen al menos 18 aglomeraciones funcionales que carecen de instancias de planificación supramunicipal, lo que genera desarticulación entre municipios con dinámicas urbanas comunes (IEU, 2015, p. 43).

Esta situación se agrava en ciudades receptoras de población desplazada como Soacha, donde la falta de coordinación con Bogotá ha derivado en un crecimiento urbano informal, desprovisto de equipamientos, servicios y mecanismos efectivos de participación ciudadana.

4. Falta de articulación entre el derecho urbano y el derecho humanitario

Pese a que Colombia ha desarrollado un marco robusto en materia de atención a víctimas y desplazamiento forzado (Ley 1448 de 2011), esta normatividad no dialoga de manera efectiva con las políticas urbanas. No existen mecanismos claros para integrar los derechos de la población desplazada al acceso a vivienda, suelo, infraestructura y participación en los procesos de planeación territorial.

Como consecuencia, muchas ciudades asumen el desplazamiento forzado como un fenómeno humanitario temporal y no como una transformación estructural del territorio. Esta desconexión entre lo urbano y lo humanitario reproduce prácticas de exclusión espacial y deja en la informalidad a millones de personas que hacen parte del nuevo rostro urbano del país.

V. MARCO JURÍDICO COMPARADO: EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS EN TORNO AL DERECHO A LA CIUDAD

América Latina ha sido una región pionera en la reivindicación jurídica del derecho a la ciudad. Diversos países han avanzado en la consagración normativa de este

derecho desde enfoques constitucionales, legales o programáticos. A continuación, se destacan tres casos emblemáticos: México, Brasil y Ecuador.

1. México: del discurso al texto constitucional

En 2017, la Ciudad de México se convirtió en la primera entidad subnacional de América Latina en incluir expresamente el derecho a la ciudad en su Constitución local. El artículo 12 de la Constitución de la Ciudad de México establece:

"Toda persona tiene derecho a la ciudad. Este derecho se basa en la gestión democrática del territorio, en la función social de la propiedad, en el uso equitativo de los bienes comunes y en la participación en la producción del hábitat urbano" (Constitución de la Ciudad de México, 2017, art. 12).

Este reconocimiento normativo retoma elementos de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004) y de los principios de ONU-Habitat. También establece garantías vinculantes para el derecho a la vivienda, a la movilidad, al espacio público y a la participación ciudadana en la planeación urbana.

Lección para Colombia: El caso mexicano muestra que el reconocimiento constitucional del derecho a la ciudad puede generar obligaciones concretas para las autoridades locales y abrir vías de exigibilidad jurídica desde una perspectiva de justicia territorial.

2. Brasil: el Estatuto de la Ciudad y el urbanismo democrático

Brasil fue pionero en la construcción de un marco jurídico integral del derecho a la ciudad con la promulgación del Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257 de 2001). Esta ley reglamenta los artículos 182 y 183 de la Constitución de 1988 y promueve la función social de la propiedad, la gestión democrática del territorio, el control social del urbanismo y la regularización de asentamientos informales.

- El Estatuto reconoce como principios del desarrollo urbano:
- El derecho a la ciudad para todos;
- La gestión democrática de la ciudad mediante la participación directa;
- El cumplimiento de la función social de la propiedad y de la ciudad;
- La recuperación de plusvalías urbanas.

Además, introduce herramientas innovadoras como las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS), el derecho de superficie, el parcelamiento compulsorio y los planes directores participativos (Rolinik, 2011).

Lección para Colombia: El caso brasileño demuestra que es posible legislar con eficacia para redistribuir el poder sobre el suelo urbano y garantizar instrumentos de justicia espacial. El enfoque brasileño ofrece un modelo técnico y normativo aplicable, especialmente en contextos de informalidad urbana.

3. Ecuador: el derecho a la ciudad como derecho constitucional

La Constitución del Ecuador (2008) fue la primera en reconocer expresamente el derecho a la ciudad a nivel nacional. En su artículo 31 se lee:

"Las personas tienen derecho a una ciudad segura y saludable, libre de contaminación, con un ambiente natural y urbano equilibrado, con infraestructura adecuada, con espacio público suficiente y con servicios básicos de calidad".

Este enfoque se articula con los principios del "buen vivir" y con la noción de ciudades como bienes comunes. La Constitución también incorpora el derecho a la participación en la planificación urbana y reconoce las formas comunitarias de organización del territorio (Constitución del Ecuador, 2008).

La experiencia ecuatoriana sugiere que el derecho a la ciudad puede formar parte del núcleo constitucional cuando se articula con otros derechos colectivos como el ambiente, la participación, la vivienda y el territorio.

El derecho a la ciudad en Colombia no es aún una realidad jurídica, pero sí una exigencia social, territorial y ecológica. A pesar de que múltiples normas parciales abordan elementos del urbanismo, la vivienda, la participación o el ambiente, el país carece de un marco normativo unificado que reconozca y garantice el derecho a habitar ciudades justas, democráticas, equitativas y sostenibles.

La urbanización en Colombia ha estado profundamente atravesada por la desigualdad, la exclusión y la violencia. El crecimiento urbano ha sido impulsado, en muchos casos, por la migración campesina forzada, el desplazamiento por conflicto armado y la informalidad estructural del acceso al suelo. Esta realidad histórica condiciona la morfología urbana, la distribución de los servicios y la vulnerabilidad social.

La actual legislación, particularmente la Ley 388 de 1997, ha sido insuficiente para enfrentar los desafíos del siglo XXI. Si bien introdujo herramientas valiosas como los POT y la función social de la propiedad, su enfoque técnico y fragmentado no logra articular derechos humanos, planificación democrática y justicia ambiental.

La biodiversidad urbana, lejos de ser un lujo o un adorno paisajístico, constituye un eje estructural del derecho a la ciudad. Ecosistemas urbanos como humedales, ríos, cerros y bosques ofrecen servicios ecosistémicos cruciales para la vida urbana, incluyendo regulación térmica, almacenamiento de carbono, provisión de agua y hábitat para especies nativas.

Experiencias internacionales demuestran que es posible constitucionalizar y legislar el derecho a la ciudad de manera integral. Países como Brasil, México y Ecuador han incorporado este derecho en sus constituciones o leyes urbanas, reconociendo el valor de la participación ciudadana, la función social del territorio y la integración ambiental del espacio urbano.

Colombia necesita una nueva imaginación jurídica y política para el desarrollo urbano. No basta con tecnificar los diagnósticos o actualizar los instrumentos: se requiere reconocer la ciudad como un bien común, como un espacio de derechos y como un territorio compartido con la naturaleza. La constitucionalización del derecho a la ciudad, acompañada de una legislación ambiental urbana robusta, no es un fin en sí mismo, sino una herramienta para garantizar vidas dignas, sostenibles y colectivas.

Habitar es un derecho, pero también una responsabilidad común. Legislar para cuidar, planear para incluir y transformar para vivir mejor es la tarea de nuestro tiempo.

VI. FUNDAMENTOS LEGALES.

La ley 5 de 1992 "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de representantes," en su artículo 6to establece dentro de las funciones del Congreso de la República, la siguiente:

"Artículo 6. Función constituyente, para reformar la constitución mediante actos legislativos." (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

De igual forma, el artículo 221 de la ley 5ta de 1992m define los actos legislativos así:

Artículo 221. Acto Legislativo. Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este reglamento.

Así mismo, el artículo 224 de la ley 5ta establece el termino del tramite de los Actos Legislativos, así:

"Artículo 224. Periodos ordinarios Sucesivos. El trámite de un proyecto de acto legislativo tendrá lugar en dos (2) periodos ordinarios y consecutivos."

Dos períodos ordinarios de sesiones comprenden una legislatura, a saber; el primero, que comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre; y el segundo desde el 16 de marzo hasta el 20 de junio". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Respecto al trámite para su aprobación, la ley 5ta en su artículo 225 establece que:

Artículo 225. Trámite de Aprobación. El proyecto de acto legislativo debe ser aprobado en cada una de las Cámaras por la mayoría simple, en la primera vuelta; publicado por el gobierno, requerirá de la mayoría absoluta en la segunda vuelta. Ambos periodos no necesariamente deben coincidir en la misma legislatura. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Por último, la ley era de 1996 "por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones" enaltece la competencia de conocer reformas constitucionales de las comisiones primeras de la cámara alta y baja, de la siguiente manera:

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

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras Serán siete (7) a saber:

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes. conocerá de: **reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre la contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategia y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos".** (Negrilla y subrayado fuera del texto original)

VII. ALCANCE DE LA REFORMA

La reforma propuesta no sustituye el contenido actual del artículo 82, sino que lo amplía, integrando una visión más robusta del deber del Estado frente a la ciudad. El nuevo inciso reconoce que el espacio público forma parte de una estructura urbana más amplia, que debe ser gestionada conforme a los principios de equidad, sustentabilidad, accesibilidad, función social y ecológica del suelo, y participación democrática.

Este nuevo inciso tiene como objetivos:

- Reconocer el derecho a la ciudad como derecho colectivo, exigible y justiciable
- Articular el uso del suelo con el interés general y la función ecológica del territorio.
- Fortalecer el papel del espacio público como elemento estructurante del bienestar colectivo.
- Integrar la biodiversidad urbana, los servicios ecosistémicos y las Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN) en la planificación del desarrollo urbano.
- Promover mecanismos participativos, multiescalares y democráticos de gestión del espacio urbano.

Impacto esperado

La incorporación del derecho a la ciudad en el artículo 82 permitirá:

- Fortalecer el marco constitucional del ordenamiento territorial urbano.
- Dar fundamento jurídico a políticas públicas integrales en materia de vivienda, movilidad, espacio público, servicios básicos, seguridad urbana, gestión ambiental y planificación.
- Consolidar la noción de ciudad como bien común y como espacio de realización de derechos.
- Reforzar los mecanismos de control judicial y político sobre el uso del suelo, el espacio público y las decisiones que afectan el entorno urbano

VIII. CONTENIDO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El proyecto de Acto Legislativo contiene dos artículos, los cuales se dividen en la modificación al Artículo 82 de la Constitución Política, que trata sobre la protección del espacio público, incluyendo el derecho al disfrute pleno de los espacios públicos y demás aspectos relacionados con el derecho a la ciudad, que se han venido explicando a lo largo de este documento.

El artículo segundo contiene la vigencia.

A continuación, para mayor ilustración, se evidencian las modificaciones que se pretenden hacer a la Constitución Política.

Texto de la Constitución Política de Colombia.	Modificación del Proyecto de Acto Legislativo.
ARTICULO 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción	Artículo 82. <u>Las personas tienen derecho a un disfrute pleno de los espacios públicos y de las ciudades. El Estado debe garantizar el derecho a la ciudad y a la planificación urbana-regional sostenible, que consiste en el ejercicio pleno de la ciudadanía en el territorio, en su</u>

urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

gestión democrática, y en la garantía de la función ecológica y social de la propiedad.

Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

El Estado reconoce las siguientes dimensiones del derecho a la ciudad y la planificación urbana-regional sostenible:

1. Vivienda y hábitat dignos y asequibles.

2. Participación ciudadana en la planificación urbano-regional.

3. Espacios y servicios públicos de calidad.

4. Garantía integral de la seguridad.

5. Ciudades libres de exclusión, discriminación y con equidad de género.

6. Economías diversas, productivas y solidarias.

7. Interdependencia entre vidas urbanas y rurales.

8. Seguridad hídrica, alimentaria

y ecosistémica.

Entonces, como se puede evidenciar, con este proyecto de acto legislativo no se pretende sustraer elementos que están garantizados por la Constitución, sino por el contrario, se busca robustecer la protección que allí se establece.

IX. BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo – BID. (2023). *Ciudades sostenibles e inclusivas para América Latina*. <https://www.iadb.org>

Constitución de la Ciudad de México. (2017). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. <https://www.cdmx.gob.mx>

Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Registro Oficial No. 449*.

DANE. (2021). *Patrones y tendencias de la transición urbana en Colombia*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. <https://www.dane.gov.co>

DANE. (2007). *Censo general de población y vivienda*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Fedesarrollo. (2021). *La mancha urbana en Colombia sigue expandiéndose*. Documento de trabajo No. 7. https://doi.org/10.12804/dvcm.10336.42588_num7

Harvey, D. (2008). *El derecho a la ciudad*. *New Left Review*, 53, 23–40.

Gnecco, C. A. (2022). *El derecho a la ciudad. La ciudad hacia el derecho*. Universidad Libre.

Hurtado, D., & Naranjo, G. (2002). *El derecho a la ciudad. Migrantes y desplazados en las ciudades colombianas*. *Boletín Desde la Región*, (37), 21–33.

Ramírez, M. A. (2022). *El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. De la Carta a la Constitución (2007-2017)*. *Anuario de Espacios Urbanos, Historia, Cultura y Diseño*, 29, 88-97.

ICLEI Colombia & Instituto Humboldt. (2024). *NaBa: Ciudades Resilientes basadas en la Naturaleza. Informe de resultados del primer año del proyecto*. Bogotá: ICLEI América Latina.

Universidad de Nueva York & DNP. (2017). *Manual de expansión urbana ordenada*. <https://www.dnp.gov.co>

Sánchez Steiner, L. M. (2008). *Éxodos rurales y urbanización en Colombia: Perspectiva histórica y aproximaciones teóricas*. Universidad Nacional de Colombia. En: *Revista Bitácora Urbano Territorial*, (2), 57–72.

CODHES. (2006). *El desplazamiento forzado en Colombia*. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento.

Instituto de Estudios Urbanos – IEU. (2015). *Debates sobre gobierno urbano: Número 2*. Universidad Nacional de Colombia

Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER. (2020). *Informe sobre ecosistemas urbanos y riesgos en Bogotá*.

Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.

López Plazas, M. A. (2021). *La mancha urbana en Colombia sigue expandiéndose*. Fedesarrollo.

ONU-Hábitat. (2004). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Foro Social Mundial.

ONU-Hábitat. (2016). *Nueva Agenda Urbana*. Quito: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). <https://www.unhabitat.org>

Ley 388 de 1997. *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones sobre ordenamiento territorial*.

Ley 1625 de 2013. *Por la cual se expide el régimen para las áreas metropolitanas*.

Ley 1448 de 2011. *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*.

X. IMPACTO FISCAL

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

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

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

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno.

Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.¹

Teniendo en cuenta lo anterior, que ha sido regla expresada en múltiples jurisprudencias de la Corte Constitucional, como congresista considero que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal tal como se encuentra planteado, en cuanto le entrega al Gobierno Nacional la facultad de reglamentar de qué forma se va a dar cumplimiento a lo aquí establecido, teniendo en cuenta que podría generarse una asignación adicional de funciones al Ministerio del Interior para que realice las acciones de inspección, vigilancia y control que se pretenden incorporar por el presente proyecto de ley.

Sin embargo, de considerar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que el proyecto si contiene un impacto fiscal significativo, entonces podrá ser allegado en el trámite del proyecto de ley para el respectivo análisis de los congresistas.

XI. CONFLICTO DE INTERESES

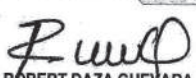
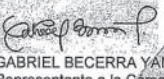
Se advierte que el presente Proyecto de Acto Legislativo es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5ta de 1992.

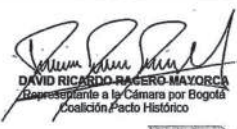
Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

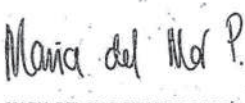
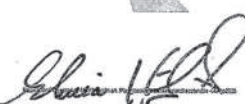
¹ Sentencia C-315/08, Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-315-08.htm>

Cordialmente,


CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA
Senador del Pacto Histórico
Polo Democrático Alternativo

 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico	 PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA Senador de la República Partido Comunes
 GABRIEL BECERRA YANEZ Representante a la Cámara Pacto Histórico	 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por

	Cundinamarca PACTO HISTÓRICO
 DAVID RICARDO RAVEIRO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	 ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA
 ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	 CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico
 ANDRÉS CANCELMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico-Colombia Humana	 JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes

 MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá	 Omar de Jesús Restrepo Correa Senador de la República
 GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER Senadora de la República Pacto Histórico-Colombia Humana	 LEÓN FREDDY MUÑOZ LOPERA Senador de la República Partido Verde

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 09 de Septiembre del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de ley Acto legislativo X

No. 10 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrita

por H. Carlos Benaides, Robert Daza, Julian Gallo,

Pablo Catatumbo, Omar Restrepo, Gloria Flórez,

Leon Freddy Muñoz y otros congresistas

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 09 de Septiembre de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No.10/25 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA PARA RECONOCER EL DERECHO A LA CIUDAD Y A LA PLANIFICACIÓN URBANA-REGIONAL SOSTENIBLE, Y FORTALECER EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA, ROBERT DAZA GUEVARA, PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA, JULIAN GALLO CUBILLOS, OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA, GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER, LEON FREDY MUÑOZ LOPERA, CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ, y los Honorables Representantes GABRIEL BECERRA YAÑEZ, DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ, ALIRIO URIBE MUÑOZ, EDUARD SARMIENTO HIDALGO, DAVID RICARDO RACERO MAYORCA, EUNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN, ERICK VELASCO BURBANO, ANDRES CANCEMANCE LÓPEZ, MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión PRIMERA 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 – SEPTIEMBRE 09 DE 2025

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

LIDIO ARTURO GARCÍA URBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se modifica y regula la restricción de la venta y consumo de bebidas alcohólicas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 27 de agosto de 2025

Doctor
DIEGO GONZALEZ GONZALEZ
Secretario General
Senado de la República
E. S. D.

Asunto: Radicación de Proyecto de Ley “Por medio de la cual se modifica y regula la restricción de la venta y consumo de bebidas alcohólicas y se dictan otras disposiciones.”

Apreciado Señor Secretario,

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración del Honorable Senado de la República el siguiente Proyecto de Ley, “Por medio de la cual se modifica y regula la restricción de la venta y consumo de bebidas alcohólicas y se dictan otras disposiciones.”

Cordialmente,

CARDILLO ESPINOSA
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo

CARDILLO ESPINOSA
Representante a la Cámara
Departamento del Putumayo

PROYECTO DE LEY No 223 DE 2025

“Por medio de la cual se modifica y regula la restricción de la venta y consumo de bebidas alcohólicas y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. Objeto La presente ley tiene por objeto crear un marco normativo que regule la restricción de la venta y consumo de bebidas alcohólicas, comúnmente conocida como “ley seca”, bajo criterios de razonabilidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad y sin afectar los derechos fundamentales ni la actividad económica con el fin de contribuir a la seguridad ciudadana y a la preservación del orden público, asegurando que dichas medidas se adopten.

ARTÍCULO 2: Ámbito de Aplicación: Esta ley será aplicable en todo el territorio nacional en situaciones de alteración de orden público.

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS RECTORES Y CRITERIOS.

ARTÍCULO 3. Principios orientadores de la medida: La decisión para aplicar la “ley seca” deberá fundarse en los siguientes principios:

Razonabilidad. La medida deberá ser coherente con la finalidad de preservar el orden público (EN CASOS DE ALTERACIÓN) y sustentarse en los criterios y condiciones establecidos en la presente ley.

Necesidad. La medida deberá adoptarse cuando resulte imprescindible para salvaguardar el orden público y la seguridad ciudadana, acreditando que, aun cuando puedan existir otras alternativas, ninguna garantiza con igual eficacia y certeza la prevención del riesgo identificado.

Proporcionalidad. El alcance y la intensidad de la medida deberán ser equilibrados, de manera que no impongan cargas excesivas o desproporcionadas a la ciudadanía ni a los sectores económicos involucrados.

- **Temporalidad:** La medida regirá sólo durante el tiempo estrictamente necesario para atender la situación que la origina, evitando extensiones injustificadas.
- **Seguridad jurídica:** La disposición deberá formularse de manera clara y precisa, con suficiente motivación que impida su aplicación arbitraria o discrecional.
- **Publicidad:** La medida deberá ser difundida con antelación suficiente, a través de medios idóneos de comunicación, de forma que los destinatarios y la ciudadanía en general conozcan oportunamente su contenido, alcance y duración.

ARTÍCULO 4. Criterios y condiciones para la imposición de la Ley Seca en el territorio nacional.

El Gobierno Nacional, así como los gobernadores y alcaldes en el ámbito de su respectiva competencia, podrán decretar, en todo o en parte del territorio bajo su jurisdicción, la prohibición o restricción del expendio y consumo de bebidas embriagantes, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, con el fin de preservar o restablecer el orden público. Esta medida, conocida como ley seca, deberá adoptarse con sujeción a los siguientes criterios:

- a) La decisión deberá observar los principios enunciados en el artículo 3 de la presente Ley, garantizando que su aplicación no implique la supresión absoluta o injustificada de libertades públicas o privadas.
- b) La medida sólo podrá adoptarse cuando resulte indispensable para la conservación o restablecimiento del orden público, y no podrá fundarse en razones ajenas a este objetivo.
- c) Deberá existir una relación de causalidad directa y comprobable entre la alteración, amenaza o riesgo al orden público y la imposición de la medida.
- d) El acto administrativo que la decreta deberá definir expresamente el ámbito territorial y el período de duración, los cuales deberán limitarse a lo estrictamente necesario para enfrentar la situación que motiva la medida.
- e) Cuando existan estudios técnicos actualizados, con fecha oficial verificable, estos servirán de manera motivada para adoptar la decisión y deberán ser referenciados en el acto que imponga la medida.
- f) La medida podrá ser aplicada de forma diferenciada por zonas geográficas, según lo determinen las condiciones del territorio, el nivel de riesgo, la naturaleza del evento o las particularidades sociales, culturales o institucionales.

- c) **Establecimientos de hospedaje con Registro Nacional de Turismo vigente:** Siempre que la venta se realice para el consumo al interior del establecimiento, exclusivamente a huéspedes registrados conforme a lo dispuesto en la Ley 2068 de 2020.

CAPÍTULO III
DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 8. Vigencia y derogaciones.

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

De los Honorables Congresistas

 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Senador de la República Partido Liberal Colombiano	 CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Departamento del Putumayo
	

ARTÍCULO 5. Duración máxima de la medida: La medida no podrá exceder de doce (12) horas continuas, salvo que se presente una alteración grave del orden público que justifique su prórroga, en este caso, la autoridad competente podrá disponer su extensión únicamente por el tiempo estrictamente necesario para restablecer la normalidad.

Parágrafo 1: La medida deberá levantarse inmediatamente después de que cesen las causas que motivaron su adopción, entre ellas, la normalización del orden público o el restablecimiento de las condiciones de seguridad ciudadana.

Parágrafo 2: Cuando la medida se adopte como complemento para preservar el orden público durante el desarrollo de las elecciones presidenciales, legislativas, departamentales y municipales siempre que se desarrollen de manera ordinaria y dentro del territorio nacional, su vigencia se extenderá desde dos (2) horas antes del inicio de la votación hasta dos (2) horas después del cierre de los comicios.

Esta disposición no será aplicable a procesos electorales de carácter atípico ni a otras situaciones distintas a las previstas en el presente artículo.

ARTÍCULO 6. Publicación y entrada en vigencia de la medida: La decisión de imponer la restricción de venta y consumo de bebidas alcohólicas deberá ser expedida mediante acto administrativo motivado y publicada, como mínimo, a través de la página web oficial de la autoridad competente que la expida.

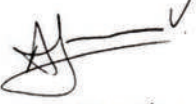
La medida entrará en vigencia únicamente después de transcurridas al menos cuarenta y ocho (48) horas desde su publicación, salvo que por circunstancias extraordinarias de riesgo inminente para el orden público se requiera su aplicación inmediata, lo cual deberá ser expresamente justificado en el acto administrativo sin omitir lo contemplado en el inciso anterior.

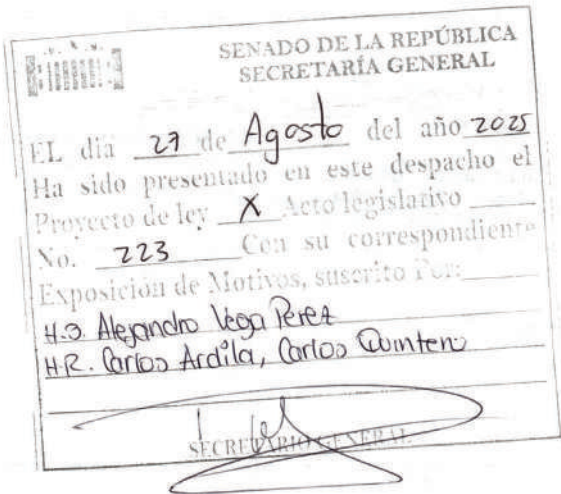
Parágrafo: Cuando se adopte como complemento para preservar el orden público durante las jornadas electorales en el territorio nacional, la medida deberá ser publicada al menos setenta y dos (72) horas antes de su aplicación.

ARTÍCULO 7. Excepciones: Se permitirá el expendio de bebidas alcohólicas en los siguientes casos:

- a) **Zonas distantes:** En caso de que la medida se adopte de manera complementaria durante las jornadas electorales, la autoridad que emita la medida podrá exceptuar de su aplicación aquellas zonas geográficas que, por su ubicación alejada del perímetro donde se desarrollen las actividades electorales o por la inexistencia de riesgos que puedan afectar el orden público.
- b) **Restaurantes:** siempre que su consumo sea exclusivamente acompañado de alimentos y se realice al interior del establecimiento.

De los Honorables Congresistas

 ALEJANDRO VEGA PÉREZ Senador de la República Partido Liberal Colombiano	 CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Departamento del Putumayo
	



derechos fundamentales o a su desarrollo estructural e integral. Asimismo, en lo relativo a materias electorales, la Corte ha señalado que la competencia del legislador estatutario se limita a la definición de elementos sustanciales del sistema democrático, como el régimen de partidos, el sistema electoral o las garantías sustantivas del derecho político al sufragio (Sentencias C-089 de 1994, C-332 de 2005 y C-340 de 2024).

A la luz de estos criterios, el contenido del proyecto encaja plenamente dentro de los fines y competencias de una ley ordinaria, por las siguientes razones:

1. Regulación de una medida administrativa, no de un derecho fundamental

El proyecto no redefine ni estructura el contenido esencial de derechos fundamentales. Su propósito es normar el uso de una medida administrativa —la prohibición del expendio de bebidas alcohólicas en ciertos contextos— con el fin de racionalizar su aplicación y proteger a la ciudadanía frente a decisiones arbitrarias. En lugar de regular un derecho fundamental, el proyecto se limita a establecer parámetros objetivos para el ejercicio de competencias administrativas en materia de orden público, lo cual es propio de la función legislativa ordinaria (C.P., art. 150).

2. Finalidad de seguridad y convivencia, no electoral

Aunque la “ley seca” se aplica con frecuencia en periodos electorales, su razón de ser es la preservación del orden público, no la organización del sistema electoral. Su aplicación ha sido igualmente recurrente en contextos no electorales, como festividades locales, crisis sanitarias (ej. COVID-19) o situaciones de alteración del orden público. Por tanto, el proyecto tiene un contenido material ajeno al régimen electoral, y su regulación corresponde a la normativa ordinaria sobre seguridad ciudadana.

3. Ausencia de afectación a funciones electorales ni competencias de autoridades comiciales

El proyecto no incide en la organización electoral, en los procedimientos de inscripción, votación o escrutinio, ni en las competencias de la Registraduría o el Consejo Nacional Electoral. Tampoco altera las reglas del sistema democrático. Su contenido es estrictamente administrativo, vinculado al uso de medidas preventivas para garantizar la seguridad y el orden, competencia que recae constitucionalmente en las autoridades ejecutivas (C.P., arts. 189.4 y 303).

4. Objeto limitado a racionalizar el uso del poder público local

Actualmente, la aplicación de la “ley seca” se encuentra dispersa en normas generales de orden público, sin criterios uniformes ni control efectivo. Esto ha

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
1. OBJETIVO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

1.1. OBJETIVO GENERAL.

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer un marco normativo específico y actualizado sobre la restricción de la venta y consumo de bebidas alcohólicas, conocida comúnmente como “ley seca”, a efectos de contribuir a la seguridad ciudadana y a la preservación del orden público, procurando que dichas medidas se apliquen de manera proporcional, salvaguardando los derechos fundamentales y evitando impactos indebidos sobre la actividad económica.

1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

En tal sentido el presente proyecto pretende:

- Delimitar los criterios objetivos, bajo los cuales se podrá decretar “ley seca” en contextos electorales tanto en contextos electorales como en otro tipo de contextos con base en los principios de razonabilidad, necesidad y temporalidad.
- Establecer mecanismos de diferenciación según el tipo de elección, el riesgo de alteración del orden público y las condiciones regiones o territoriales, permitiendo excepciones regladas en zonas turísticas, culturales o zonas consideradas de bajo riesgo.
- Fijar garantías necesarias para sectores económicos y ciudadanos, evitando restricciones excesivas que afecten actividades comerciales sin justificación alguna.
- Brindar seguridad jurídica con la finalidad de evitar decisiones arbitrarias o desproporcionadas.

2. NECESIDAD Y JUSTIFICACIÓN DE LA NATURALEZA PROYECTO

Naturaleza ordinaria del proyecto de ley

El presente proyecto de ley se enmarca de forma clara y precisa dentro de la materia de una ley ordinaria, conforme al reparto de competencias establecido en la Constitución Política, la ley 5a y desarrollado por la jurisprudencia constitucional. Su finalidad principal es establecer criterios objetivos y generales para la aplicación de una medida de carácter administrativo —la conocida “ley seca”— que ha sido históricamente utilizada en Colombia como un instrumento de orden público. Esta regulación, por tanto, se sitúa dentro del ámbito propio de las leyes ordinarias, orientadas a regular aspectos administrativos, de política pública y de convivencia ciudadana.

En la Sentencia C-756 de 2008, la Corte Constitucional delimitó con claridad los casos en los que se requiere una ley estatutaria, señalando que la regla general es que la legislación sobre derechos fundamentales corresponde al legislador ordinario, siendo la ley estatutaria una excepción reservada a la regulación del núcleo esencial de los

generado incertidumbre jurídica, desigualdades en la aplicación territorial y afectaciones económicas. El proyecto busca establecer condiciones de legalidad, necesidad y proporcionalidad para el uso de esta medida, sin modificar el contenido de derechos fundamentales, sino para protegerlos frente a decisiones discrecionales. Esta función es típica de una intervención legislativa ordinaria, orientada a mejorar la calidad del ejercicio del poder público.

5. Garantía de seguridad jurídica y previsibilidad normativa

Al establecer criterios uniformes, el proyecto fortalece principios como el de legalidad, previsibilidad y razonabilidad en la administración pública. Brinda claridad tanto a la ciudadanía como a los sectores económicos afectados por esta medida, sin alterar la estructura de los derechos fundamentales, sino garantizando su protección práctica mediante reglas claras, lo que reafirma su naturaleza ordinaria.

6. Marco jurídico y antecedentes administrativos

La medida objeto del proyecto tiene sustento en el artículo 189.4 de la Constitución y en normas de orden público como el Código Nacional de Seguridad y Convivencia (Ley 1801 de 2016). Su uso reiterado en escenarios ajenos al proceso electoral —como en el paro minero en Boyacá en agosto de 2025 o durante la pandemia de COVID-19— demuestra que su regulación pertenece al ámbito del orden público y no al del régimen electoral o los derechos políticos.

3. MARCO NORMATIVO NACIONAL - MARCO JURÍDICO

Desarrollo Histórico de la ley seca desde sus orígenes hasta su implementación en nuestros tiempos:

- 1920–1933 (Estados Unidos):

Se implementa la “Ley Seca” con la 18.ª Enmienda a la Constitución de EE. UU., prohibiendo la producción y venta de alcohol. Sirve como antecedente internacional del concepto.

- 1923 (Colombia):

La Ley 12 de 1923 establece el monopolio estatal del alcohol en Colombia, bajo administración de los departamentos.

- Década de 1940:

Se empiezan a aplicar restricciones al consumo de licor en Colombia durante eventos políticos o sociales para prevenir disturbios. Surge la práctica informal de “ley seca”.

- 9 de abril de 1948 (El Bogotazo):

Tras el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, el gobierno decreta Ley Seca para contener disturbios y saqueos.

- 1995 (Bogotá):

Durante la alcaldía de Antanas Mockus, se implementó la llamada "Ley Zanáhoria", que limita horarios para el consumo de alcohol en bares y discotecas.

- Desde 2000 en adelante:

La Ley Seca se institucionaliza como medida preventiva durante elecciones, eventos deportivos y festividades, aplicada por decreto presidencial o local.

- Actualidad:

Se aplica de manera regular en jornadas electorales (desde las 6:00 p.m. del día anterior hasta las 6:00 a.m. del día siguiente) y en contextos de orden público o salud pública.

Por lo tanto es correcto afirmar que la Ley Seca en Colombia no nace dentro de nuestro ordenamiento jurídico, sino que más bien es una figura adoptada a partir de antecedentes internacionales, especialmente de la situación estadounidense en el siglo XX. Su implementación en el país no responde a una política prohibicionista de largo plazo, sino que fue adaptada como una medida excepcional y temporal orientada a proteger el orden público en situaciones específicas como elecciones, celebraciones masivas o crisis de orden público y de seguridad. Aunque esta medida, hoy está normalizada y cuenta con respaldo legal y administrativo, es anterior a muchas de nuestras disposiciones normativas actuales, y su origen obedece más a la práctica administrativa y a la necesidad de orden público que a un diseño legal estructurado desde su inicio. Por lo tanto, la Ley Seca en Colombia debe entenderse como una figura importada, adaptada y con la necesidad de ser reglamentada, ya que ha pasado de ser una práctica informal a convertirse en una herramienta institucionalizada dentro de nuestro contexto jurídico contemporáneo.

En Colombia, la denominada "ley seca" es una medida preventiva de carácter temporal que restringe el expendio y consumo de bebidas embriagantes con el fin de preservar el orden público y garantizar el normal desarrollo de actividades de especial relevancia, como las jornadas electorales ordinarias y atípicas, celebraciones masivas o situaciones que puedan implicar riesgos para la seguridad ciudadana. Su aplicación se fundamenta principalmente en el Código Electoral (Decreto 2241 de 1986), que regula su implementación en el marco electoral, así como en las facultades de policía conferidas a alcaldes y gobernadores por la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012.

De acuerdo con esta normativa, el Gobierno Nacional puede establecer la ley seca mediante decretos de orden público con cobertura nacional, mientras que gobernadores y alcaldes tienen la facultad de expedir actos administrativos que restrinjan o prohíban el consumo y venta de licor en su jurisdicción, siempre que la medida esté debidamente motivada, sea proporcional, limitada en el tiempo y territorialmente delimitada.

en razones de seguridad ciudadana, convivencia y protección de derechos, especialmente en contextos como jornadas electorales, eventos masivos o situaciones que puedan afectar el orden público.

Decretos que han incluido la medida de **Ley Seca** en Colombia.

DECRETO	RAZÓN	PERIODO DE LEY SECA
<i>Decreto 900 de 2019</i>	Orden público / jornada de consultas internas (elecciones de mayo de 2019).	25 mayo 2019 (18:00) – 27 mayo 2019 (06:00)
<i>Decreto 457 de 2020</i>	Emergencia sanitaria COVID-19 / cuarentena nacional.	25 mar. 2020 (00:00) – 12 abr. 2020 (24:00)
<i>Decreto 531 de 2020</i>	Emergencia sanitaria COVID-19 / prórroga de cuarentena.	13 abr. 2020 (00:00) – 27 abr. 2020 (00:00)
<i>Decreto 636 de 2020</i>	Emergencia sanitaria COVID-19 / prórroga de cuarentena.	11 may. 2020 (00:00) – 25 may. 2020 (00:00)
<i>Decreto 1-17-0753 de 2021 (Valle del Cauca)</i>	Orden público / protestas 20 de julio de 2021 (Paro Nacional).	19 jul. 2021 (19:00) – 21 jul. 2021 (05:00)
<i>Decreto 251 de 2021 (Cundinamarca)</i>	Orden público / protestas 20 de julio de 2021.	19 jul. 2021 (18:00) – 21 jul. 2021 (05:00)
<i>Decreto 830 de 2022</i>	Orden público / elecciones presidenciales (primera vuelta 29 mayo 2022).	28 mayo 2022 (16:00) – 30 mayo 2022 (12:00)
<i>Decreto 979 de 2022</i>	Orden público / elecciones presidenciales (segunda vuelta 19 junio 2022).	18 junio 2022 (18:00) – 20 junio 2022 (12:00)
<i>Decreto 1702 de 2023</i>	Orden público / elecciones regionales (29 octubre 2023).	28 oct. 2023 (18:00) – 30 oct. 2023 (06:00)

Históricamente en Colombia la medida de ley seca ha sido recurrente en contextos de orden público, comicios electorales y emergencias sanitarias. Por ejemplo, durante la pandemia de COVID-19 el Gobierno Nacional decretó la prohibición de venta y consumo de alcohol en todo el país en varias ocasiones (por ejemplo, Decretos 457/2020, 531/2020 y 636/2020). De igual forma, en cada proceso electoral se han establecido periodos de ley seca para garantizar la tranquilidad y el normal desarrollo

A continuación se relacionan la normatividad que trata la ley seca en Colombia.

DECRETO 2241 DE 1986 "Por el cual se adopta el Código Electoral."

ARTÍCULO 206. *Queda prohibida la venta y consumo de bebidas embriagantes desde las seis (6) de la tarde del día anterior a aquel en que deban verificarse las votaciones hasta las seis (6) de la mañana del día siguiente a la elección. Los Alcaldes Municipales impondrán las sanciones correspondientes por violación de esta norma, de acuerdo con lo previsto en los respectivos Códigos de Policía.*

LEY 1551 DE 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"

El **Artículo 29** de esta norma, que modifica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, faculta expresamente a los alcaldes para restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes en su jurisdicción.

(...) 2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

- a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;
- b) Decretar el toque de queda;
- c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;
- d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;
- e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9° del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen. (...)

DECRETO 1740 de 2017 "Por medio del cual se adiciona el Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, relacionado con orden público y en especial sobre la prohibición y restricción para el expendio y consumo de bebidas embriagantes"

Reglamenta las disposiciones sobre orden público contenidas en la Ley 1551 de 2012, estableciendo los criterios y procedimientos que deben observar las autoridades territoriales para decretar la prohibición o restricción en el expendio y consumo de bebidas embriagantes conocida como "ley seca" en sus jurisdicciones. La norma precisa que esta medida debe ser preventiva, temporal, motivada y proporcional, delimitando su alcance en tiempo, lugar y circunstancias específicas, y sustentarse

del voto. En las jornadas de protestas del 20 de julio de 2021, varios departamentos (p. ej. Cundinamarca y Valle del Cauca) decretaron ley seca para evitar disturbios. La tabla anterior resume las normas nacionales y departamentales que incluyeron restricción temporal al expendio y consumo de bebidas alcohólicas, con sus periodos específicos.

Estos antecedentes ilustran cómo las autoridades han recurrido a la ley seca en distintos escenarios, lo cual motiva la necesidad de un proyecto de ley que regule de forma uniforme y coherente esta medida.

4. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

La ley seca, contemplada en normas electorales, códigos de policía y decretos especiales, constituye una herramienta de política pública utilizada por múltiples países latinoamericanos para mitigar riesgos en momentos de alta concentración ciudadana. Aunque comparte un objetivo común mantener el orden y prevenir incidentes, su regulación presenta un mosaico normativo que refleja la diversidad jurídica y cultural de la región. A continuación se recopilan y contrastan las disposiciones que rigen esta medida en distintos países.

- MÉXICO

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), artículo 300.

(...)El día de la elección y el precedente, las autoridades competentes de acuerdo a la normatividad que exista en cada entidad federativa, podrán establecer medidas para limitar el horario de servicio de los establecimientos en los que se sirvan bebidas embriagantes. (...)

No existe prohibición expresa del consumo personal en el domicilio, ni regulación federal sobre consumo público general. La norma electoral localiza la medida en los establecimientos.

Depende del estado; puede decretarse para elecciones ordinarias o atípicas.

Ejemplos

Elección del Poder Judicial de la Federación (junio 2025) Ciudad de México y Estado de México: venta suspendida desde las 00:01 del sábado hasta las 23:59 del domingo. Restaurantes con venta de comida pueden servir alcohol al comer.

("Ley Seca en México: dónde se llevó a cabo y a qué hora termina" 2024)

Consulta popular (1 de agosto 2021) Estados como Nuevo León, Tamaulipas, Puebla, Veracruz, y algunos municipios de Guanajuato aplicaron ley seca durante la consulta popular, Periodo: desde la medianoche del sábado hasta las 23:59 del domingo.

("¿Habrà "ley seca" por la consulta popular? En 5 estados se aplicará la medida", n.d.)

Elecciones estatales ordinarias (5 de junio 2022) desde las 20:00 h del sábado al domingo a las 09:00 h, con excepción de restaurantes turísticos que vendían sólo con alimentos.

("Ley Seca: ¿en qué estados habrá esta medida por las elecciones del 2 de junio? - El Heraldo de México", n.d.)

La mayoría de las leyes estatales se acogen al Art. 300 de la LGIPE, que permite a gobiernos estatales limitar el horario de servicio en establecimientos de alcohol durante elecciones.

Algunas excepciones incluyen restaurantes turísticos con venta de comida.

- PERÚ

Ley Orgánica de Elecciones (Ley N.º 26859), artículo 351.

(...) **Artículo 351.** Desde las 8:00 horas del día anterior al día de la votación, hasta las 8:00 horas del día siguiente de las elecciones, no es permitido el expendio de bebidas alcohólicas de ninguna clase y se cierran los establecimientos, o los espacios de los establecimientos comerciales, dedicados exclusivamente a dicho expendio. (...).

La 'Ley seca' no aplica a tomar bebidas alcohólicas en reuniones privadas; solo imposibilita a los restaurantes, bares, tiendas, autoservicios, supermercados y todo tipo de comercio ambulatorio, a la venta de bebidas alcohólicas.

("Elecciones 2022: ¿Qué implica la ley seca? Todo lo que debe saber sobre las restricciones electorales" 2022)).

- ARGENTINA

Código Electoral Nacional (Ley 19.945), artículo..

Artículo 71: (...) Tener abiertas las casas destinadas al expendio de cualquier clase de bebidas alcohólicas hasta transcurridas tres (3) horas del cierre del comicio;(...)

Artículo 136: Expendio de bebidas alcohólicas. Se impondrá prisión de quince días a seis meses, a las personas que expendan bebidas alcohólicas desde doce horas antes y hasta tres horas después de finalizado el acto eleccionario.

En Argentina la ley seca electoral se aplica al expendio o venta de alcohol, no al consumo privado dentro del hogar.

- PANAMÁ

Código Electoral

Artículo 409. Las cantinas, las bodegas, los centros de diversión nocturnos, los salones de baile y los demás lugares de expendio de bebidas alcohólicas deberán permanecer cerrados desde las doce del mediodía del día sábado anterior a las elecciones hasta las doce del mediodía del día siguiente a las elecciones. Dentro del mismo periodo, se prohíbe la venta, el obsequio, el traspaso, el uso y el consumo de bebidas alcohólicas.

Esta prohibición incluye los vinos, las cervezas y demás bebidas fermentadas. Se exceptúa de esta prohibición el consumo por los extranjeros en los hoteles donde están hospedados.

- HONDURAS

Ley Electoral

ARTÍCULO 246.- PROHIBICIÓN DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y EXPENDIO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS. Quedan prohibidos los espectáculos públicos y el expendio, distribución y/o consumo de bebidas alcohólicas desde las seis horas (6:00 a.m.) del día anterior a aquel en que debe verificarse una elección, hasta las dieciocho horas (6:00 p.m.) del día siguiente al que se llevó a cabo la misma. Quien contravenga lo dispuesto en este Artículo, se le impondrá una multa de CUATRO (4) A DIEZ (10) SALARIOS MÍNIMOS.

Este artículo lo rigen tanto para elecciones ordinarias como para atípicas.

CUADRO COMPARATIVO

País	Periodo de Ley Seca (Inicio - Fin)	Norma que lo regula	Observaciones principales
Colombia	Desde las 6:00 p.m. del sábado anterior a la elección hasta el lunes a las 6:00 a.m.	Art. 206 del Código Electoral (Decreto 2241 de 1986)	Aplica a elecciones ordinarias y atípicas.
México	Determinado por autoridades locales, por lo general desde 24 h antes hasta 24 h después del comicio	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), Art. 300	Puede variar por estado o municipio.

Perú	Desde las 48 horas antes del día de la elección hasta el día siguiente al cierre de votación	Ley Orgánica de Elecciones, Art. 356 y 357	Incluye venta y consumo público.
Argentina	Desde 12 horas antes de la elección hasta 3 horas después del cierre de los comicios	Código Electoral Nacional, Art. 71	Prohíbe la venta de alcohol.
Guatemala	Desde las 12:00 p.m. del sábado anterior hasta las 6:00 a.m. del lunes posterior	Ley Electoral y de Partidos Políticos, Art. 223	Prohíbe venta y consumo público.
Honduras	Desde 24 horas antes del inicio de las elecciones hasta el día siguiente a las mismas (usualmente hasta lunes)	Ley Electoral y sus reformas (última: Decreto 35-2021)	Confirmado por Consejo Nacional Electoral.
Panamá	Desde las 12:00 a.m. del sábado anterior hasta las 12:00 p.m. del lunes posterior	Código Electoral, Art. 421 (Decreto 12 de 2024 para 2024)	Se aplica en elecciones generales y parciales.
El Salvador	Desde 24 horas antes de la jornada electoral hasta 24 horas después	Código Electoral, Art. 284	Prohibición a nivel nacional.

El análisis comparativo evidencia que, si bien la ley seca es una herramienta comúnmente utilizada en América Latina para salvaguardar la tranquilidad y transparencia de los procesos electorales, su alcance, duración y mecanismos de control varían significativamente entre países. Mientras en algunos casos la restricción se limita al expendio en establecimientos, en otros incluye también el consumo en espacios públicos o privados. Asimismo, el inicio y final de la prohibición oscilan desde unas horas hasta varios días antes y después de las jornadas electorales. Estas diferencias responden a contextos políticos, culturales y normativos propios de cada nación, lo que plantea el reto de armonizar criterios para garantizar un equilibrio entre la preservación del orden público y el respeto a las libertades ciudadanas.

5. IMPACTO ECONÓMICO DE LA LEY SECA

La imposición de la ley seca genera un impacto económico directo y significativo sobre el sector de bares, gastrobares, restaurantes y discotecas, al restringir su actividad precisamente en los horarios de mayor demanda. Estos establecimientos forman parte de la División 56 de la Clasificación CIIU, correspondiente a la prestación de servicios de comidas y bebidas, que aporta de manera estructural al empleo y al Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia. La restricción se traduce en pérdidas inmediatas por ventas no realizadas, reducción de ingresos y, en muchos casos, en la imposibilidad de cubrir costos fijos de operación. Según cifras de Asobares, este sector representa alrededor del 3,1% del PIB nacional de servicios y genera una alta rotación de capital que impacta de manera positiva en la economía local.

El golpe económico se evidencia en los encadenamientos productivos. Los restaurantes y gastrobares que combinan gastronomía con expendio de bebidas ven caer su demanda, pues la experiencia de consumo está íntimamente ligada al acompañamiento de licores. Esto afecta no solo a los empresarios, sino también a proveedores, distribuidores de bebidas y al personal logístico que depende de la actividad nocturna. El efecto cascada alcanza incluso al transporte público y privado: taxis, plataformas digitales y transporte masivo dejan de movilizar a miles de usuarios que en fines de semana y fechas especiales se trasladan a las zonas de rumba, lo que representa una disminución relevante de sus ingresos diarios. El impacto laboral es uno de los puntos más sensibles. La Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE revela que el sector de comidas y bebidas genera 484.569 empleos jóvenes, equivalentes al 9,47% del empleo joven a nivel nacional. De ese total, la subcategoría CIIU 5611 (venta de comida preparada a la mesa) emplea 238.485 jóvenes, mientras que la CIIU 5630 (expendio de bebidas alcohólicas) genera 46.699 empleos jóvenes. En conjunto, cerca de 30% de los trabajadores en este sector tienen menos de 28 años, lo que evidencia que cualquier restricción afecta directamente las oportunidades laborales de la juventud colombiana.

Adicionalmente, este sector ha servido de puente de inclusión laboral para la población migrante venezolana, que encuentra en bares, gastrobares y restaurantes una de sus principales fuentes de ocupación. Cada cierre impuesto por la ley seca golpea a una población que ya enfrenta condiciones de vulnerabilidad y limita la posibilidad de estabilidad económica y social.

Lo más problemático es que, pese a estas afectaciones económicas y laborales, los análisis empíricos demuestran que la ley seca no genera una reducción significativa en los delitos de impacto. De acuerdo con estadísticas de la Policía Nacional, durante la primera vuelta de elecciones presidenciales de 2022, en los días de restricción se registraron 967 casos de lesiones personales, 171 delitos sexuales y 86 homicidios, cifras muy similares al promedio mensual. En la segunda vuelta los resultados fueron análogos: 900 casos de lesiones personales, 153 delitos sexuales y 102 homicidios, lo que demuestra que la criminalidad se mantiene en niveles similares incluso durante la restricción.

Finalmente, podemos decir que la ley seca se configura como una medida de alto costo económico y social que no ofrece resultados proporcionales en términos de

seguridad ciudadana. El sacrificio de ingresos, empleos y encadenamientos productivos —que incluyen desde meseros, bartenders y DJs hasta taxistas, domiciliarios y proveedores de alimentos y bebidas— no se justifica frente a la ausencia de evidencias sólidas de su efectividad. Por ello, resulta indispensable abrir un debate legislativo que explore alternativas de política pública más equilibradas, capaces de fortalecer la seguridad sin destruir la productividad de un sector estratégico para la economía nocturna, la generación de empleo joven y la inclusión laboral de poblaciones vulnerables.

CIFRAS CLAVE DEL IMPACTO ECONÓMICO DE LA LEY SECA		
Indicador	Cifra	Fuente
Aporte al PIB (División 56 - comidas y bebidas)	≈ 3,1% del PIB nacional de servicios	Asobares / DATA EMPLEO-PIB-CIIUS
Empleo joven total en el sector (División 56)	484.569 empleos jóvenes	DANE - GEIH 2025
Empleo joven en restaurantes (CIIU 5611)	238.485 empleos jóvenes	DANE - GEIH 2025
Empleo joven en expendio de bebidas (CIIU 5630)	46.699 empleos jóvenes	DANE - GEIH 2025
Proporción de empleo joven en el sector	29,08% del empleo total del sector	DANE - GEIH 2025
Ocupación de población migrante venezolana	Alta concentración en bares, gastrobares y restaurantes	Estudio Asobares 2024
Lesiones personales (1ª vuelta electoral 2022)	967 casos	Policia Nacional 2022
Delitos sexuales (1ª vuelta electoral 2022)	171 casos	Policia Nacional 2022
Homicidios (1ª vuelta electoral 2022)	86 casos	Policia Nacional 2022
Lesiones personales (2ª vuelta electoral 2022)	900 casos	Policia Nacional 2022
Delitos sexuales (2ª vuelta electoral 2022)	153 casos	Policia Nacional 2022
Homicidios (2ª vuelta electoral 2022)	102 casos	Policia Nacional 2022

circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 286 de la misma ley:

***ARTÍCULO 286.** Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. (...)”.

Se formulan a continuación las consideraciones pertinentes.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, los autores del presente proyecto de ley manifiestan que, tras realizar el análisis correspondiente, no se evidencia, de manera general, la existencia de circunstancias que configuren conflictos de interés personales, actuales y directos en relación con el contenido del articulado propuesto.

El proyecto tiene como propósito establecer un marco normativo general, objetivo y actualizado para la restricción del expendio y consumo de bebidas alcohólicas, comúnmente conocida como “ley seca”, con el fin de garantizar que su aplicación por parte de las autoridades administrativas se realice bajo criterios de necesidad, razonabilidad, proporcionalidad y temporalidad, evitando decisiones arbitrarias o desproporcionadas que puedan afectar derechos fundamentales o actividades económicas legítimas.

En este sentido, la iniciativa legislativa se enmarca dentro de los parámetros de una regulación general, abstracta e impersonal, cuya finalidad es contribuir a la seguridad ciudadana, al mantenimiento del orden público y a la seguridad jurídica, y no

6. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003, contempla lo siguiente:

***ARTÍCULO 7o.** ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.” (Negritas fuera de texto).

En este sentido, se ha realizado una revisión del contenido del presente proyecto de ley y se concluye que la iniciativa no genera impacto fiscal, en tanto no impone nuevas obligaciones de gasto para el presupuesto general de la Nación, ni impacta el Sistema General de Regalias, ni para las entidades territoriales, ni contempla la creación de subsidios, asignaciones presupuestales, exenciones tributarias o disminución de ingresos fiscales. Así mismo, el proyecto no establece medidas que alteren el equilibrio fiscal, ni exige la asignación de recursos adicionales por parte de órganos estatales.

En consecuencia, al no configurarse ninguno de los supuestos establecidos por la Ley 819 de 2003 como generadores de impacto fiscal, no se requiere la inclusión de una estimación de costos fiscales, ni el señalamiento de fuentes de ingreso que financien el eventual gasto, ni la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante concepto técnico.

7. CONFLICTOS DE INTERÉS:

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, el cual dispone que los autores de los proyectos legislativos deberán incluir en la exposición de motivos un acápite en el que se describan las

establece disposiciones que puedan generar un beneficio individual, patrimonial o de privilegio particular a favor de los autores del proyecto o de cualquier congresista.

No obstante, conforme a lo dispuesto en el artículo 286 de la misma Ley 5ª, se reconoce que corresponde a cada congresista verificar y declarar, de manera individual, cualquier situación particular que pueda configurar un conflicto de interés en los términos legales, especialmente si concurre alguna de las siguientes circunstancias:

Si el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, o primero civil, participa como propietario, socio, accionista, administrador o beneficiario directo de establecimientos comerciales cuyo giro ordinario consista en la venta, distribución o consumo de bebidas alcohólicas, tales como bares, discotecas, restaurantes, licoreras o expendios similares;

Si el congresista mantiene vínculos contractuales, comerciales o gremiales con asociaciones o agremiaciones del sector licorero o del entretenimiento nocturno;

Si el congresista se encuentra formalmente vinculado a procesos judiciales, disciplinarios, fiscales o administrativos relacionados con la expedición o aplicación de medidas de restricción al expendio de licor durante su desempeño en cargos públicos anteriores, como alcaldes, gobernadores u otras autoridades con funciones de policía administrativa;

O si ha existido algún beneficio patrimonial directo derivado del mantenimiento o modificación del régimen actual de restricción de bebidas alcohólicas en contextos electorales o de orden público.

Finalmente, se reitera que, conforme a lo previsto por el parágrafo del artículo 286, no se configura conflicto de interés cuando el proyecto legislativo otorgue beneficios o establezca reglas de carácter general, como es el caso del presente proyecto, en tanto los eventuales efectos derivados de su aplicación serían extensivos a toda la población y al conjunto del aparato institucional, sin producir un trato privilegiado, excepcional o individualizado a favor de ningún congresista.

REFERENCIAS:

"Alcaldía Sogamoso." n.d. <https://www.sogamoso-boyaca.gov.co/noticias/medidas-administrativas-que-buscan-la-seguridad-de-los>.

"Elecciones 2022: ¿Qué implica la ley seca? Todo lo que debe saber sobre las restricciones electorales." 2022. RPP Noticias.

https://rpp.pe/politica/elecciones/elecciones-2022-que-implica-la-ley-seca-todo-lo-que-debe-saber-sobre-las-restricciones-electorales-noticia-1436184?utm_source=chatgpt.com.

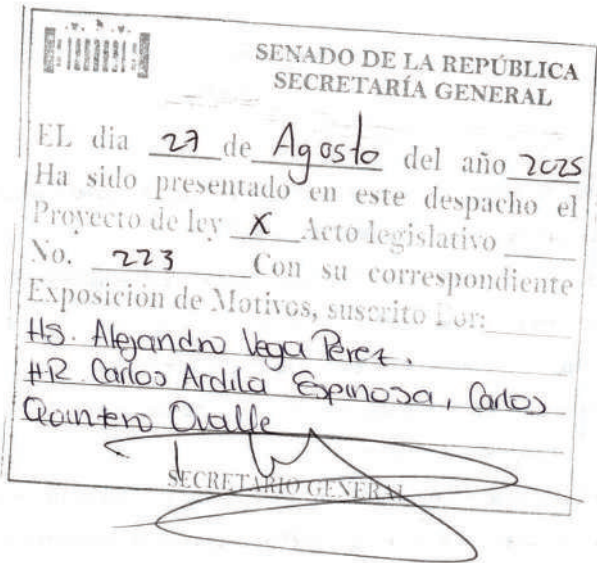
"¿Habrá "ley seca" por la consulta popular? En 5 estados se aplicará la medida." n.d.

https://politica.expansion.mx/estados/2021/07/29/estados-ley-seca-consulta-popular?utm_source=chatgpt.com.

"Ley Seca en México: dónde se llevó a cabo y a qué hora termina." 2024. EL PAÍS.

https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2024-05-31/ley-seca-en-mexico-como-cuando-y-donde-se-lleva-a-cabo-durante-las-elecciones.html?utm_source=chatgpt.com.

"Ley Seca: ¿en qué estados habrá esta medida por elecciones del 2 de junio? - El Herald de México." n.d. http://heraldodemexico.com.mx/nacional/2024/5/28/ley-seca-en-que-estados-habra-esta-medida-por-elecciones-del-de-junio-607229.html?utm_source=chatgpt.com#google_vignette.



SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 27 de Agosto de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.223/25 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA Y REGULA LA RESTRICCIÓN DE LA VENTA Y CONSUMO DE BEBIDAS ALCOHOLICAS 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 ALEJANDRO VEGA PÉREZ; y los Honorables Representantes CARLOS ARDILA ESPINOSA, CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 27 DE 2025

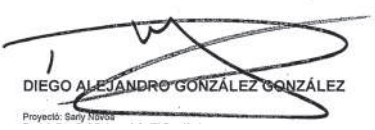
De conformidad con el Informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: Sany Nibón

CONTENIDO

Gaceta número 1754 - Jueves, 18 de septiembre de 2025	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	Págs.
Proyecto de acto legislativo número 10 de 2025 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 82 de la Constitución Política de Colombia para reconocer el derecho a la ciudad y a la planificación urbana-regional sostenible, y fortalecer el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano sostenible.....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 223 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifica y regula la restricción de la venta y consumo de bebidas alcohólicas y se dictan otras disposiciones.....	13