

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5^a de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXIV - Nº 2371

Bogotá, D. C., miércoles, 17 de diciembre de 2025

EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES:	DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariosenado.gov.co	JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co
-------------	---	---

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 082 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se establecen seguros, auxilios y beneficios a los dignatarios de los organismos de acción comunal y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 15 de diciembre de 2025

Honorble Representante:

BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO

Vicepresidenta

Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate en Cámara del Proyecto de Ley número 082 de 2025, por medio de la cual se garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se establecen seguros, auxilios y beneficios a los dignatarios de los organismos de acción comunal y se dictan otras disposiciones.

Respetada Presidenta:

De acuerdo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, según lo dispuesto en la Constitución Política y en los artículos 150 y 153 de la Ley 5^a de 1992, nos permitimos rendir Informe de **PONENCIA POSITIVA** para **SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA** al **Proyecto de Ley número 082 de 2025, por medio de la cual se garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social en salud, se establecen seguros, auxilios y beneficios a los Dignatarios de los Organismos de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones”.**

De los honorables Representantes,

 GERMÁN RODRÍGUEZ ARANGO Representante Departamento de Arauca	 JORGE ALEXANDER OLIVETO HERRERA Representante Departamento del Valle del Cauca
 JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ Representante Departamento de Norte de Santander	 ADRIETH JOSÉ ESCAP TUERO Representante Departamento del Atlántico
 CAMILO ESTEBAN AYALA MONALES Representante Departamento de Magdalena	 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante Departamento del Atlántico

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 082 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social en salud, se establecen seguros, auxilios y beneficios a los Dignatarios de los Organismos de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones.

Con el ánimo de rendir una ponencia comprensible a los honorables miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes y buscando precisar los objetivos, el alcance y la necesidad del proyecto, procedemos a desarrollar el informe de ponencia en el siguiente orden:

1. Antecedentes y trámite legislativo
2. Objeto del proyecto de Ley
3. Exposición de motivos
 - 3.1 Justificación del proyecto de Ley
 - 3.2 Generalidades sobre la Acción Comunal
 - 3.2.1 Datos relevantes sobre los Organismos de Acción Comunal
4. Fundamentos Jurídicos

5. Circunstancias o eventos que pueden generar posibles conflictos de intereses
6. Impacto fiscal de la iniciativa
7. Texto aprobado en primer debate
8. Pliego de modificaciones
9. Proposición
10. Texto propuesto para segundo debate.

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO

La iniciativa objeto de estudio es de origen parlamentario, radicada en el Congreso de la República el día 29 de julio de 2025, por parte de la Bancada del Partido Político MIRA conformada por los honorables Congresistas honorable Senadora *Ana Paola Agudelo García*, honorable Senador *Manuel Antonio Virguez Piraquive*, honorable Senador *Carlos Eduardo Guevara Villabón* y la honorable Representante *Irma Luz Herrera Rodríguez*. Fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1310 del 6 de agosto de 2025.

La Mesa Directiva, mediante Oficio número CSCP 3.7 - 524-24 del 2 de septiembre de 2025, designó como Coordinador Ponente al honorable Representante Germán Rogelio Rozo Anís y como ponentes a los honorables Representantes *Jorge Alexander Quevedo Herrera*, honorable Representante *Juan Felipe Corzo Álvarez*, honorable Representante *Agmeth José Escaf Tijerino*, honorable Representante *Camilo Esteban Ávila Morales* y al honorable Representante *Germán José Gómez López*, con el fin de rendir el presente informe de ponencia para primer debate.

El presente proyecto de ley fue previamente radicado en la Cámara de Representantes el 23 de agosto de 2023, bajo el número 331 de 2023 Cámara, 115 de 2023 Senado; siendo de iniciativa parlamentaria por parte de la Bancada del Partido Político MIRA.

Durante el proceso legislativo, se adelantaron diversas mesas de trabajo con el objetivo de socializar y concertar el contenido del proyecto con distintas entidades. Entre estas gestiones, se llevaron a cabo dos sesiones presenciales en las instalaciones del Ministerio del Interior: la primera, el 16 de abril de 2024, y la segunda, el 22 de abril del mismo año. En esta última sesión, se revisaron detalladamente los artículos aprobados en segundo debate por la Plenaria del Senado, con el propósito de construir un texto consensuado entre los ponentes, los autores de la iniciativa, representantes de entidades del Estado y organizaciones comunales.

Aunque el proyecto registró avances sustanciales, fue archivado antes de culminar su cuarto debate por el tránsito legislativo en consideración a lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5^a de 1992. No obstante, considerando la importancia que reviste el establecimiento de condiciones que garanticen la protección y el reconocimiento de la loable labor que, de manera voluntaria, ejercen los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal en favor del desarrollo social y comunitario del país, se presentó nuevamente esta iniciativa, incorporando los ajustes y aportes recogidos durante el trámite previamente mencionado.

El día 28 de octubre de 2025, fue aprobado el informe de ponencia para primer debate en sesión presencial de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, sin modificaciones. En la misma fecha, la Mesa Directiva, mediante Oficio número CSCP 3.7 – 795-25, designó como Coordinador Ponente al honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís* y como ponentes a los honorables Representantes *Jorge Alexander Quevedo Herrera*, honorable Representante *Juan Felipe Corzo Álvarez*, honorable Representante *Agmeth José Escaf Tijerino*, honorable Representante *Camilo Esteban Ávila Morales* y al honorable Representante *Germán José Gómez López*, con el fin de rendir el presente informe de ponencia para segundo debate.

PROPOSICIONES RADICADAS EN PRIMER DEBATE		
PROONENTE	PROPOSICIÓN	ESTADO
Honorble Representante Juan Carlos Vargas Soler	PROPOSICIÓN MODIFICATORIA <i>“Modifíquese el artículo 4º el cual quedará así:</i> Artículo 4º. Beneficios para dignatarios de los Organismos de Acción Comunal. Adíjíñese los siguientes literales al artículo 39 de la Ley 2166 de 2021: <i>a) Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal percibirá, para gastos de representación, ingresos u honorarios provenientes de los recursos propios generados por el organismo, previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva. En el caso de los Presidentes de las juntas de acción comunal rurales y que no perciban ingresos u honorarios de parte del organismo comunal, podrán percibir honorarios provenientes de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto, sin que esto implique la existencia de una relación o vínculo laboral;</i>	CONSTANCIA

PROPOSICIONES RADICADAS EN PRIMER DEBATE		
PROONENTE	PROPOSICIÓN	ESTADO
	<p>g. Seguro exequial. El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, deberá establecer auxilios exequiales para dar cobertura en caso de fallecimiento de un dignatario de los Organismos de acción Comunal por cualquier causa durante el ejercicio de su dignidad, que no se encuentren activos en el sistema pensional, y cuya familia sobreviviente carezca de los medios económicos para sufragar los servicios exequiales.</p> <p>h. Seguro de vida. El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá establecer contratos de seguros de vida colectivos para dar cobertura a los beneficiarios directos de los dignatarios de los organismos de acción comunal. En caso de que dichos dignatarios sean víctimas de homicidio, muerte natural, o sufran invalidez permanente por accidente o enfermedad.</p> <p>i. Seguro por invalidez. El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá contratar un seguro de invalidez, que garantice el pago de la incapacidad temporal sufrida por el dignatario de los Organismos de Acción Comunal, durante el ejercicio de sus funciones.</p> <p>Este seguro estará destinado a aquellos dignatarios que no estén afiliados al sistema pensional y, por lo tanto, no cumplan con los requisitos de cotización establecidos por la Ley.</p> <p>j. Derecho de Protección Especial. El Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio del Interior coordinará con las autoridades competentes en medidas de protección y las autoridades territoriales, la conformación de rutas y el acceso a esquemas de protección efectivos para proteger la vida, los derechos conexos y bienes de los dignatarios de Organismos de Acción Comunal que denuncien ataques u amenazas en su contra, de conformidad con los análisis de riesgo definidos por las autoridades. En consecuencia, realizarán las acciones necesarias para su protección.-</p> <p>k. Auxilio de Subsistencia Económica. El Gobierno nacional en coordinación con las entidades territoriales dispondrán en sus presupuestos recursos para otorgar un auxilio económico de subsistencia a los dignatarios de Organismos de Acción Comunal que se encuentren clasificados dentro de los grupos A y B del Sisbén IV o el sistema que haga sus veces.</p> <p>Parágrafo: Los beneficios previstos en este artículo serán financierados respetando los principios de autonomía territorial, concurrencia y subsidiariedad, por los entes territoriales y el Gobierno nacional, de conformidad con los ingresos corrientes de libre destinación de los entes territoriales, y del Presupuesto General de la Nación, y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal y al Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Nación. El Ministerio del Interior generará líneas de inversión cada año en el Banco de proyectos comunales que coadyuven a tal fin. Las entidades territoriales podrán realizar convenios de cofinanciación para su implementación.</p>	
Honorable Representante Gerardo Yepes Caro	<p>PROPOSICIÓN MODIFICATORIA</p> <p>“Modifíquese el artículo 4 el cual quedará así:</p> <p>g. Seguro exequial. <u>El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, deberá contratar un seguro exequial colectivo para dar cobertura en caso de fallecimiento de los dignatarios de los Organismos de acción Comunal por cualquier causa durante el ejercicio de su dignidad, que no se encuentren activos en el sistema pensional, y cuya familia sobreviviente carezca de los medios económicos para sufragar los servicios exequiales.</u></p> <p>h. Seguro de vida. El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá establecer contratos de seguros de vida colectivos para dar cobertura a los beneficiarios directos de los dignatarios de los organismos de acción comunal. En caso de que dichos dignatarios sean víctimas de homicidio, muerte natural, o sufran invalidez permanente por accidente o enfermedad.</p> <p>i. Seguro por invalidez. El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá contratar un seguro de invalidez, que garantice el pago de la incapacidad temporal sufrida por el dignatario de los Organismos de Acción Comunal, durante el ejercicio de sus funciones.</p> <p>Este seguro estará destinado a aquellos dignatarios que no estén afiliados al sistema pensional y, por lo tanto, no cumplan con los requisitos de cotización establecidos por la ley.</p> <p>(...)"</p>	CONSTANCIA

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como finalidad establecer un régimen de seguros, auxilios y beneficios económicos destinados a los dignatarios miembros de las Juntas de Acción Comunal, en reconocimiento a la labor social y comunitaria que prestan de manera voluntaria en todo el territorio nacional.

En desarrollo de este objetivo, se contemplan medidas como seguros exequiales, seguros de vida e invalidez, auxilios de subsistencia económica, mecanismos de protección especial frente a riesgos y amenazas derivados de su labor, y la creación de una Comisión de Seguimiento que permita evaluar periódicamente el cumplimiento de las disposiciones aquí contenidas. Estas medidas se fundamentan en lo establecido en los artículos 37 y 38 de la Ley 2166 de 2021, y buscan fortalecer el respaldo institucional que dignifique la función comunal, reduzca su vulnerabilidad social y económica, y fortalezca el tejido organizativo de base comunitaria.

3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

3.1 Justificación del Proyecto de Ley

El Ministerio del Interior señala que la forma de organización ciudadana para el desarrollo social y comunitario de mayor tradición, con el más alto número de afiliados y la mayor cobertura geográfica en Colombia, son las Juntas de Acción Comunal.

La historia de las Juntas de Acción Comunal nos enseña que sus líderes se enfrentan a desafíos importantes, unos con relación al cumplimiento de sus obligaciones estrictamente legales y otros con relación a sus condiciones personales.

Como lo destaca Melissa Andrea Rivera¹, la realidad de los directivos de las Juntas de Acción Comunal, se enfrentan a situaciones complejas de seguridad en los territorios, así:

Los liderazgos de la acción comunal no se renuevan de manera sistemática para garantizar la sostenibilidad de esta forma de organización en el tiempo. En particular, las cifras disponibles sobre la composición de esta forma organizativa revelan que la participación de jóvenes y mujeres es baja.

Los líderes comunales se enfrentan a situaciones complejas de seguridad en los territorios que les impiden cumplir sus funciones con la comunidad.

Las organizaciones comunales, así como el Ministerio del Interior y los gobiernos locales, requieren una plataforma tecnológica que garantice un flujo organizado de información para optimizar procesos administrativos (como la inscripción de libros y actas) y que permita recolectar datos actualizados para caracterizar a las OAC y a sus miembros.

¹ Rivera López, Melissa Andrea (2019) Retos de la participación política del movimiento comunitario colombiano, Registraduría Nacional del Estado Civil; Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales, Bogotá.

El marco jurídico vigente dificulta en algunos casos el ejercicio comunal en temas relacionados con resolución de conflictos, conformación de comisiones empresariales, contratación con entidades públicas para proyectos comunitarios, entre otros.

Frente a la segunda situación planteada, la población comunal, y en particular sus líderes, cuentan con niveles de formación insuficientes para el ejercicio de sus funciones. Según lo expresado por los miembros de la acción comunal, estos actores comunitarios cuentan con bajas competencias para desarrollar proyectos productivos y sociales de manera exitosa.

Y qué decir de sus bajas condiciones económicas, aún incapaces de permitirles resolver sus obligaciones en el hogar y por supuesto para cumplir con las exigencias de su labor. Tenemos que reconocer que las finanzas de las Juntas de Acción Comunal son incapaces de facilitar los medios económicos para que sus líderes satisfagan los costos que su labor exige.

Consideramos imperioso enviar un mensaje a la ciudadanía en general, que se entienda que los actos loables y benéficos de los seres humanos deben ser recompensados, debe generarse un concepto de seguridad y reciprocidad por parte del Estado y la población en general; y qué mejor, que iniciar con reconocimientos, aunque mínimos hoy, serán de mucha satisfacción para estas personas. Enseñar que hacer el bien paga bien.

3.2 Generalidades sobre la Acción Comunal

La Acción Comunal se institucionaliza en Colombia mediante la Ley 19 de 1958; sin embargo, sus orígenes se remontan a las prácticas indígenas y comunitarias de ayuda mutua entre las cuales se destacan la minga, el convite o la mano vuelta con las cuales se generaban acciones para beneficio común en los espacios públicos, e incluso en prácticas de vida familiar como la construcción de viviendas. Estas prácticas se encuentran con los procesos que desde el Estado se promueven a nivel internacional las Naciones Unidas para la atención de los conflictos y necesidades que hay en la posguerra, que se denominó “Alianza para el Progreso” que como mayor objetivo estaba en contrarrestar el influjo que podía tener en la comunidad revolución cubana.

La recomendación de crear las Juntas de acción comunal fue resultado de la misión Lebret en 1952, y hacia 1955 el Sociólogo Orlando Fals promueve la creación de las primeras juntas en el país. La primera junta en constituirse es la JAC de la Vereda Saucito del Municipio de Chocontá, con el propósito de construir la escuela de la vereda. Este ejercicio, rompió con la tradicional desconfianza que caracterizaba las relaciones veredales, e instituyó la cooperación como la base para el desarrollo comunitario (Fals, 1961). Así mismo, la comunidad denominó a su experiencia “Junta de Vecinos de Saucio”, que se considera la primera organización comunal en la historia del país y en Bogotá se creó la junta en Tunjuelito.

Tiempo después, fueron institucionalizadas mediante la Ley 19 de 1958, cuyo artículo 22 contempla: “Los concejos municipales, las asambleas departamentales y el Gobierno nacional podrán encomendar a las juntas de acción comunal integradas por vecinos de cada distrito y que se organicen de acuerdo con las normas que expidan los respectivos concejos, y a otras entidades locales, funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos, o dar a esas juntas cierta intervención en el manejo de los mismos”.

Luego de la mencionada ley, se han generado al respecto cerca de 70 normas entre leyes, decretos, resoluciones y reglamentos.

De esta manera, es evidente cómo desde su nacimiento, las Juntas de Acción comunal han estado acompañadas del Estado para su formación y fortalecimiento, tal como lo señala el Decreto número 239 de 1959, en donde se le asignó al Departamento Administrativo Nacional de Planeación y Servicios Técnicos (hoy Departamento Nacional de Planeación) la promoción de la cooperación comunal.

De la lectura histórica de las juntas de acción comunal, no cabe duda de que han sido elemento fundamental del desarrollo de las comunidades, en todos los ámbitos (educación, legalización asentamientos ilegales, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, etc.).

Las JAC pueden ser constituidas en todos los niveles locales, incluyendo conjuntos residenciales, barrios, divisiones urbanas, caseríos, veredas y ciudades, a partir de un número mínimo de afiliados que residan en el territorio correspondiente. La organización comunal en el país cuenta con cerca de 63.833 organizaciones comunales, conformada aproximadamente 6.498.321 afiliados a nivel nacional para el año 2018, según datos del Conpes 39553, es decir, que más del 13% de la población colombiana se ha vinculado de manera voluntaria a una organización de estas características.

Hoy nos rige la materia de la Ley 2166 de 2021, cuyo objeto es promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización de la Acción Comunal; además, busca establecer un marco jurídico para las relaciones con el Estado y los particulares y buscar establecer los lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de acción comunal.

Respecto de la Política Pública, se encuentra en proceso de construcción por el Ministerio del Interior; sin embargo, se observa que su construcción en algunos departamentos, municipios y distritos. Bogotá es un ejemplo de ello, pues implementó su política en el año 2021.

La Ley 2166, define en su Título Segundo, Capítulo I los Organismos de Acción Comunal. Entre ellos, en el artículo 5º define a la acción comunal en los siguientes términos: “...la expresión social organizada, autónoma, multiétnica, multicultural, solidaria, defensora de los Derechos Humanos, la

comunidad, el medio ambiente y la sociedad civil, cuyo propósito es promover la convivencia pacífica, la reconciliación y la construcción de paz, así como el desarrollo integral, sostenible y sustentable de la comunidad, a partir del ejercicio de la democracia participativa”.

De su definición se puede extraer la importancia que tiene esta organización social y podemos evidenciar y declarar sin lugar a equívocos que quienes asumen la responsabilidad de liderar estas organizaciones disponen de todo su tiempo y empeño por construir valores y desarrollo. A su vez, en sus artículos 6º y 7º, define los Organismos de Acción Comunal, así:

“Artículo 6º. Clasificación de los organismos de acción comunal. Los organismos de acción comunal son de primero, segundo, tercero y cuarto grado, los cuales se darán sus propios estatutos y reglamentos según las definiciones, principios, fundamentos y objetivos consagrados en esta ley y las normas que le sucedan y reglamenten”.

“Artículo 7º. Organismos de la acción comunal.

- a) **Son organismos de acción comunal de primer grado** las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunal. La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa;
- b) **La junta de vivienda comunal** es una organización cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda. Una vez concluido el programa, la junta de vivienda comunal se podrá asimilar a la Junta de Acción Comunal definida en el presente artículo, siempre y cuando cumpla los requisitos dispuestos en la ley;
- c) **Es organismo de acción comunal de segundo grado** la asociación de juntas de acción comunal. Tienen la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de primer grado fundadores y los que posteriormente se afilien;
- d) **Es organismo de acción comunal de tercer grado** la federación de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de segundo grado fundadores y que posteriormente se afilien;
- e) **Es organismo de acción comunal de cuarto grado**, la confederación nacional de acción comunal, tiene la misma naturaleza

jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de tercer grado fundadores y que posteriormente se afilien”.

Negrilla fuera de texto.

3.2.1. Datos relevantes sobre los Organismos de Acción Comunal:

Colombia cuenta con 1.102 municipios, de los cuales 956, esto es el 87%, están clasificados como categoría 6 y 47 municipios de categoría 5, según la categorización establecida por la Ley 617 de 2000²; es decir, más de 1.000 de nuestros municipios o el 91%, cuentan con pocos recursos económicos y menores capacidades técnicas.

Si los municipios son pobres, quienes aportan su tiempo y liderazgo en estas zonas presentan condiciones económicas precarias, incidiendo en dificultades para desarrollar todos los propósitos de la organización comunal, sino incluso, careciendo de sus mínimos medios de subsistencia familiar.

De acuerdo con las cifras publicadas en el Conpes 3955 - *Estrategia para el fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia*, del 31 de diciembre de 2018³: “Según información del Ministerio del Interior, a noviembre de 2018, Colombia contaba con 63.833 Organizaciones de Acción Comunal (OAC), conformadas por aproximadamente 6.498.321 residentes en todo el territorio nacional; es decir que, más del 13% de la población colombiana se ha vinculado de manera voluntaria a una organización de estas características”.

En la publicación ABC COMUNAL, del Ministerio del Interior - Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal Grupo de Acción Comunal⁴: “en Colombia 7.413.519 de ciudadanos que se encuentran afiliados a una Organización de Acción Comunal”, organizados en la siguiente estructura, según su clasificación⁵:

2 Artículo 2º. Categorización de los distritos y municipios.

El artículo 6º de la Ley 136 de 1994, quedará así: (...)

Quinta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

3 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3955.pdf>

4 <https://comunal.mininterior.gov.co/documentos/NORMATIVIDAD/Presentaciones/ABC%20Comunal%203.0.pdf>

5 Ley 2166 de 2021. Artículo 7º. Organismos de la acción comunal.

a) Son organismos de acción comunal de primer grado las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunal. La junta de acción comunal es una organización cí-

GRADO	NOMBRE	NUM ORGANIZACIONES
4	Confederación Nacional de Acción Comunal	1
3	Federaciones de Acción Comunal con auto de reconocimiento	36
2	Asociaciones de Juntas de Acción Comunal	1.425
1	Juntas de Acción Comunal - Rurales 58% - Urbanas 42%	63.153

Las Asociaciones de Juntas de Acción Comunal (Asojac) son los **organismos de segundo grado**, se conforman por al menos el 60% de Juntas de Acción Comunal en el Territorio con el objetivo de fortalecer a las JAC.⁶ Hoy en día existen aproximadamente 1.300 Asociaciones de JAC.

Por su parte, las *Federaciones de Acción Comunal* son los **organismos de tercer grado** que se constituyen a nivel departamental con la afiliación de varias asociaciones.

La Confederación Nacional de Acción Comunal surge en 1990 como el único órgano de 4 grado que representa en el ámbito nacional a todos los

vica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnán esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa;

b) La junta de vivienda comunal es una organización cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda. Una vez concluido el programa, la junta de vivienda comunal se podrá asimilar a la Junta de Acción Comunal definida en el presente artículo, siempre y cuando cumpla los requisitos dispuestos en la ley;

c) Es organismo de acción comunal de segundo grado la asociación de juntas de acción comunal. Tienen la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de primer grado fundadores y los que posteriormente se afilien;

d) Es organismo de acción comunal de tercer grado la federación de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de segundo grado fundadores y que posteriormente se afilien;

e) Es organismo de acción comunal de cuarto grado, la federación nacional de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de tercer grado fundadores y que posteriormente se afilien.

Parágrafo 1 . Cada organismo de acción comunal, se dará su propio reglamento conforme al marco brindado por esta ley enunciado en el artículo 1º y las normas que le sucedan.

Parágrafo 2 . Dentro del año siguiente a la expedición de la presente Ley en concertación con la organización social de la Acción Comunal, el Gobierno nacional expedirá una reglamentación para las Juntas de Vivienda Comunal.

6 Conpes 3955. DNP, 2018. p.19.

organismos de acción comunal en la puesta en marcha de políticas, programas y proyectos para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia⁷.

4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

En Colombia, las Juntas de Acción Comunal (JAC) son reconocidas como organizaciones sociales fundamentales para el ejercicio de la participación ciudadana y el desarrollo comunitario. Su regulación se sustenta en un conjunto de normas que les otorgan reconocimiento legal, respaldo institucional y garantías para el ejercicio de sus funciones.

La Constitución Política establece el marco general de protección al derecho de asociación y reconoce la importancia de las organizaciones comunitarias como actores de participación democrática. En este sentido, el Estado asume la responsabilidad de promover y fortalecer la labor de las organizaciones comunales, como parte del ejercicio del poder ciudadano.

- **Constitución Política de Colombia:**

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

El artículo 38 a su vez, “garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”, como parte de los derechos fundamentales.

En cuanto a las formas de participación democrática, el artículo 103 de la Constitución dispone que “(...) *El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan*”.

El Estado tiene como fin esencial facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la Nación. Las Juntas de Acción Comunal son la máxima expresión de esta participación a nivel local. Proteger y fortalecer a sus dignatarios es una condición necesaria para garantizar que este mecanismo de democracia participativa sea efectivo.

⁷ Conpes 3955. DNP, 2018. p.20.

Ley 2166 de 2021, por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se establece el régimen de los Organismos de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones: Esta Ley modernizó el marco de la acción comunal. En este sentido, esta iniciativa busca materializar y ampliar las promesas contenidas en ella:

-Marco de Principios y Fines (artículos 1°, 3° y 4°): El artículo 1° (Objeto) de esta Ley busca “promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización” comunal. Proteger a sus líderes es la forma más efectiva de fortalecerla. El artículo 3° (Principios) señala que el desarrollo de la comunidad se debe orientar, entre otros, por principios de “equidad” (literal f), de “inclusión” (literal g), así como el de protección a grupos vulnerables (literal h). Esta iniciativa que ponemos a consideración se focaliza en beneficios para dignatarios que carecen de seguridad social o se encuentran en situación de pobreza (Sisbén A y B).

- Beneficios. El artículo 39 de “*Beneficios para los Dignatarios*”, establece un marco para otorgar beneficios como subsidios de transporte y acceso prioritario a la educación. Con nuestro proyecto de ley se propone adicionar nuevos literales necesarios (g, h, i, j, k) a este artículo.

- Deber de protección. Los artículos 4°, 16, 39 y Capítulo XVIII, señalan el deber de proteger a los líderes comunales, quienes a menudo ejercen su labor en contextos de alto riesgo: El **artículo 4°, literal b**: Establece como fundamento “*Promover la priorización, protección y la salvaguarda de la vida e intereses de los afiliados comunales el territorio nacional...*”. Los seguros de vida, invalidez y el auxilio exequial son la materialización directa de este mandato. El **artículo 39, literal f**: Contempla una medida de protección para dignatarios en situación de desplazamiento o amenaza, reconociendo su vulnerabilidad. El **Capítulo XVIII**, que trata sobre la “*Promoción de los Derechos Humanos y Respeto por la Vida de los Líderes Comunales*”. El **artículo 107** ordena diseñar una “*ruta integral de promoción de los derechos humanos y el respeto por la vida*”, incluyendo la consolidación de “*mecanismos que permitan la identificación y prevención de hechos de violencia*” y la creación de “*entornos protectores*”.

- **Artículo 108:** Ordena al Gobierno nacional identificar la financiación necesaria para “consolidar la ruta integral de promoción de los derechos humanos y el respeto por la vida”. Este proyecto de ley le da al Gobierno los instrumentos específicos (seguros, auxilios) en los cuales invertir dicho presupuesto.

- **El Acceso a la Seguridad Social como Objetivo Comunal.** El **artículo 16, literal o** establece como uno de los objetivos de los organismos de acción comunal: “... *Procurar una mayor cobertura y calidad en los servicios públicos, buscar el acceso de la comunidad a la seguridad social y generar una mejor calidad de vida en*

su jurisdicción”. Si es un objetivo de la organización buscar el acceso a la seguridad social para su comunidad, es necesario que el Estado garantice ese mismo acceso a quienes lideran dicha organización. El proyecto crea el mecanismo para que el Estado sea corresponsable en el cumplimiento de este objetivo legal.

- **Decreto número 1501 de 2023, por el cual se sustituyen los Capítulos 1 y 2 del Título 2 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto número 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para reglamentar la Ley 2166 de 2021, referente a la acción comunal.** Este decreto reconoce la importancia de los OAC y establece específicamente en su **artículo 2.3.2.1.8.7** sobre “*Fortalecimiento y acompañamiento comunal*” el deber de las autoridades para:
- “**2. Apoyar a los organismos de acción comunal en la gestión de recursos a nivel local, departamental y nacional**” (...), y
- “**7. Gestionar la articulación con las entidades correspondientes para la prevención y protección de los líderes comunales en concertación con los organismos comunales.**”
- Finalmente, el documento **CONPES 3955 de 2019**, que establece la Política Nacional de Participación Ciudadana, reconoce a las JAC como actores estratégicos en la construcción de una democracia participativa y propone líneas de acción para su fortalecimiento organizativo, su articulación con el Estado y su sostenibilidad.

En conclusión, este proyecto de Ley no crea obligaciones nuevas, sino que desarrolla, reglamenta y da herramientas concretas para cumplir los mandatos y objetivos ya establecidos en la Ley 2166 de 2021.

5. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PUEDEN GENERAR POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5^a de 1992, se requiere que los autores de una iniciativa legislativa presenten en la exposición de motivos un apartado que describa los eventos que podrían generar un conflicto de interés durante su discusión y votación. A continuación, se presentan las siguientes consideraciones al respecto:

Los elementos del régimen de conflicto de intereses, tal como desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, fueron recogidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-302 de 2021 de la siguiente manera:

“(...) son entonces varios los elementos que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, caracterizan la institución del conflicto de intereses: i) es una excepción a la inmunidad de

los congresistas (artículo 185 de la CP); ii) es un concepto jurídico indeterminado que, en principio, impide establecer reglas generales aplicables a todos los casos; iii) aquel surge cuando el congresista o sus parientes, en los grados señalados en la ley, tienen un interés particular, actual y directo en un asunto puesto a su consideración, el cual, por esta misma razón, es antagónico al interés general que debe buscar y preservar la investidura del cargo; y iv) si el congresista está inmerso en un conflicto de intereses, deberá declararse impedido, con el fin de cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 182 de la Carta”⁸.

Es importante recordar los distintos tipos de beneficios que pueden configurar un conflicto de interés, según el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, modificatorio del artículo 286 de la Ley 5^a de 1992: a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio, genera ganancias, crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista que no están disponibles para el resto de los ciudadanos. También incluye la modificación de normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas en las que el congresista esté formalmente vinculado. b) Beneficio actual: aquel que se configura efectivamente en las circunstancias presentes y existentes al momento en que el congresista participa en la decisión. c) Beneficio directo: aquel que se produce específicamente para el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Adicionalmente, es fundamental resaltar que el interés debe ser particular y no general, ya que, de ser este último caso, los congresistas siempre se encontrarán en una situación de conflicto. Como lo describe el Consejo de Estado:

“En tratándose de conflicto de intereses, el interés ‘particular’ cobra relevancia, entonces, no porque el congresista pueda eventualmente beneficiarse de una ley expedida para la generalidad de la sociedad, sino porque dicho proyecto le significa al congresista un beneficio especial, no disponible para los colombianos que en abstracto se encuentren en las hipótesis de la ley, configurándose así una situación de desigualdad que ostensiblemente favorece al legislador”⁹.

En este contexto y en estricto cumplimiento de la legislación vigente consideramos que este proyecto de ley no genera conflicto de intereses a los Congresistas. Esto se debe a que se trata de una iniciativa de interés general, aplicable de manera equitativa a todos, que puede coincidir con los intereses de los electores en su conjunto.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-302 del 9 de septiembre de 2021, M.S. Cristina Pardo Schlesinger.

⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 21 de octubre de 2010, C. P. Augusto Hernández Becerra, Radicado 11001-03-06-000-2010-00112-00(2042).

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista que, en su esfera privada, identifique causales adicionales que a su juicio considere pertinentes y exponerlas durante el trámite correspondiente.

6. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

Respecto del concepto impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.”

Lo anterior, 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 haya 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. (...). El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo”. (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo,

y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

En coherencia con estas disposiciones, el presente proyecto de ley señala que las medidas que impliquen erogaciones estarán sujetas a la disponibilidad presupuestal y deberán ser consideradas en el marco de la programación fiscal y presupuestal ordinaria del Gobierno nacional, de acuerdo con las prioridades del gasto público, la sostenibilidad fiscal y los principios de progresividad, autonomía territorial y equidad en la asignación de recursos, por lo tanto, será el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el que determine el impacto fiscal de la presente iniciativa por lo que se hará la respectiva solicitud de concepto fiscal para tal fin.

7. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SÉPTIMA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 082 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se establecen seguros, auxilios y beneficios a los dignatarios de los organismos de acción comunal y se dictan otras disposiciones.

(Aprobado en la sesión presencial del 28 de octubre de 2025, Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, Acta número 14)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto dignificar el servicio voluntario de los líderes comunales, estableciendo mecanismos para garantizar el pleno ejercicio de su derecho a la seguridad social en salud, así como otorgar seguros, auxilios y beneficios en favor de los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal, conforme a lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la Ley 2166 de 2021, o en las normas que la modifiquen, adicionen o complementen.

Artículo 2º. Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud para los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal. Cuando un dignatario de los Organismos de Acción Comunal no cuente con afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el Organismo de Acción Comunal, a través de su Secretario General informará de forma inmediata desde el conocimiento de la novedad a la Secretaría de Salud de la alcaldía municipal o distrital respectiva para que se inicie u oriente el trámite de afiliación en el Régimen que corresponda.

En caso de ausencia del Secretario General, la novedad deberá ser reportada por algún otro miembro de su Junta Directiva.

Artículo 3°. Solicitud de caracterización. En caso de que un dignatario no se encuentre registrado en el Sisbén o en el sistema que haga sus veces, el dignatario del Organismo de Acción Comunal podrá solicitar a la Alcaldía Municipal o Distrital la realización del proceso de caracterización. Este proceso deberá adelantarse en un plazo máximo de treinta días (30) calendario, contados a partir de la radicación de la solicitud.

Artículo 4°. Beneficios para dignatarios de los Organismos de Acción Comunal. Adíquese los siguientes literales al artículo 39 de la Ley 2166 de 2021:

- g. Seguro exequial.** El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, deberá establecer auxilios exequiales para dar cobertura en caso de fallecimiento de un dignatario de los Organismos de acción Comunal por cualquier causa durante el ejercicio de su dignidad, que no se encuentren activos en el sistema pensional, y cuya familia sobreviviente carezca de los medios económicos para sufragar los servicios exequiales.
- h. Seguro de vida.** El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá establecer contratos de seguros de vida colectivos para dar cobertura a los beneficiarios directos de los dignatarios de los organismos de acción comunal. En caso de que dichos dignatarios sean víctimas de homicidio, muerte natural, o sufran invalidez permanente por accidente o enfermedad.
- i. Seguro por invalidez.** El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá contratar un seguro de invalidez, que garantice el pago de la incapacidad temporal sufrida por el dignatario de los Organismos de Acción Comunal, durante el ejercicio de sus funciones.

Este seguro estará destinado a aquellos dignatarios que no estén afiliados al sistema pensional y, por lo tanto, no cumplen con los requisitos de cotización establecidos por la ley.

- j. Derecho de Protección Especial.** El Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio del Interior coordinará con las autoridades competentes en medidas de protección y las autoridades territoriales, la conformación de rutas y el acceso a esquemas de protección efectivos para proteger la vida, los derechos conexos y bienes de los dignatarios de Organismos de Acción Comunal que denuncien ataques u amenazas en su contra, de conformidad con los análisis de riesgo definidos por las

autoridades. En consecuencia, realizarán las acciones necesarias para su protección.-

k. Auxilio de Subsistencia Económica. El Gobierno nacional en coordinación con las entidades territoriales dispondrán en sus presupuestos recursos para otorgar un auxilio económico de subsistencia a los dignatarios de Organismos de Acción Comunal que se encuentren clasificados dentro de los grupos A y B del Sisbén IV o el sistema que haga sus veces.

Parágrafo. Los beneficios previstos en este artículo serán financiados respetando los principios de autonomía territorial, concurrencia y subsidiariedad, por los entes territoriales y el Gobierno nacional, de conformidad con los ingresos corrientes de libre destinación de los entes territoriales, y del Presupuesto General de la Nación, y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal y al Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Nación. El Ministerio del Interior generará líneas de inversión cada año en el Banco de proyectos comunales que coadyuven a tal fin. Las entidades territoriales podrán realizar convenios de cofinanciación para su implementación.

Artículo 5°. Comisión de Seguimiento. Créase la Comisión de Seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la presente Ley, la cual rendirá un informe de carácter semestral en el que se detallen los avances en la aplicación de lo aquí dispuesto. La Comisión de Seguimiento estará conformada por (3) tres Senadores y (3) tres Representantes a la Cámara integrantes de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República.

Artículo 6°. Reglamentación. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Interior y en coordinación con las entidades competentes, reglamentará la presente ley en lo relacionado con los requisitos, procedimientos, criterios y mecanismos de acceso a los seguros, auxilios y beneficios económicos establecidos, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia.

La reglamentación deberá garantizar criterios de equidad territorial, participación de las organizaciones comunales en su formulación, y establecer mecanismos de seguimiento y evaluación periódica para asegurar su efectiva implementación.

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

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

No se presentan modificaciones al texto aprobado en primer debate.

9. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5^a de 1992, nos permitimos rendir **PONENCIA POSITIVA** y, en consecuencia, solicitamos de

manera respetuosa a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, dar **SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA al PROYECTO DE LEY NÚMERO 082 DE 2025**, por medio de la cual se garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social en salud, se establecen seguros, auxilios y beneficios a los Dignatarios de los Organismos de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones.

10. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 082 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se establecen seguros, auxilios y beneficios a los dignatarios de los organismos de acción comunal y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto dignificar el servicio voluntario de los líderes comunales, estableciendo mecanismos para garantizar el pleno ejercicio de su derecho a la seguridad social en salud, así como otorgar seguros, auxilios y beneficios en favor de los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal, conforme a lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la Ley 2166 de 2021, o en las normas que la modifiquen, adicionen o complementen.

Artículo 2°. Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud para los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal. Cuando un dignatario de los Organismos de Acción Comunal no cuente con afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el Organismo de Acción Comunal, a través de su Secretario General informará de forma inmediata desde el conocimiento de la novedad a la Secretaría de Salud de la alcaldía municipal o distrital respectiva para que se inicie u oriente el trámite de afiliación en el Régimen que corresponda.

En caso de ausencia del Secretario General, la novedad deberá ser reportada por algún otro miembro de su Junta Directiva.

Artículo 3°. Solicitud de caracterización. En caso de que un dignatario no se encuentre registrado en el Sisbén o en el sistema que haga sus veces, el dignatario del Organismo de Acción Comunal podrá solicitar a la Alcaldía Municipal o Distrital la realización del proceso de caracterización. Este proceso deberá adelantarse en un plazo máximo de treinta días (30) calendario, contados a partir de la radicación de la solicitud.

Artículo 4°. Beneficios para dignatarios de los Organismos de Acción Comunal. Adiciónese los siguientes literales al artículo 39 de la Ley 2166 de 2021:

g. Seguro exequial. El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, deberá establecer auxilios exequiales para dar cobertura en caso de fallecimiento de un dignatario de los Organismos de acción Comunal por cualquier causa durante el ejercicio de su dignidad, que no se encuentren

activos en el sistema pensional, y cuya familia sobreviviente carezca de los medios económicos para sufragar los servicios exequiales.

h. Seguro de vida. El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá establecer contratos de seguros de vida colectivos para dar cobertura a los beneficiarios directos de los dignatarios de los organismos de acción comunal. En caso de que dichos dignatarios sean víctimas de homicidio, muerte natural, o sufran invalidez permanente por accidente o enfermedad.

i. Seguro por invalidez. El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá contratar un seguro de invalidez, que garantice el pago de la incapacidad temporal sufrida por el dignatario de los Organismos de Acción Comunal, durante el ejercicio de sus funciones.

Este seguro estará destinado a aquellos dignatarios que no estén afiliados al sistema pensional y, por lo tanto, no cumplan con los requisitos de cotización establecidos por la ley.

j. Derecho de Protección Especial. El Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio del Interior coordinará con las autoridades competentes en medidas de protección y las autoridades territoriales, la conformación de rutas y el acceso a esquemas de protección efectivos para proteger la vida, los derechos conexos y bienes de los dignatarios de Organismos de Acción Comunal que denuncien ataques u amenazas en su contra, de conformidad con los análisis de riesgo definidos por las autoridades. En consecuencia, realizarán las acciones necesarias para su protección.-

k. Auxilio de Subsistencia Económica. El Gobierno nacional en coordinación con las entidades territoriales dispondrán en sus presupuestos recursos para otorgar un auxilio económico de subsistencia a los dignatarios de Organismos de Acción Comunal que se encuentren clasificados dentro de los grupos A y B del Sisbén IV o el sistema que haga sus veces.

Parágrafo: Los beneficios previstos en este artículo serán financiados respetando los principios de autonomía territorial, concurrencia y subsidiariedad, por los entes territoriales y el Gobierno nacional, de conformidad con los ingresos corrientes de libre destinación de los entes territoriales, y del Presupuesto General de la Nación, y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal y al Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Nación. El Ministerio del Interior generará líneas de inversión cada año en el Banco de proyectos comunales que coadyuven a tal fin. Las entidades territoriales podrán realizar convenios de cofinanciación para su implementación.

Artículo 5°. Comisión de Seguimiento. Créase la Comisión de Seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la presente ley, la cual rendirá un informe de carácter semestral en el que se detallen los avances en la aplicación de lo aquí dispuesto. La Comisión de Seguimiento estará conformada por (3) tres Senadores y (3) tres Representantes a la Cámara integrantes de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República.

Artículo 6°. Reglamentación. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Interior y en coordinación con las entidades competentes, reglamentará la presente ley en lo relacionado con los requisitos, procedimientos, criterios y mecanismos de acceso a los seguros, auxilios y beneficios económicos establecidos, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia.

La reglamentación deberá garantizar criterios de equidad territorial, participación de las organizaciones comunales en su formulación, y establecer mecanismos de seguimiento y evaluación periódica para asegurar su efectiva implementación.

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

De los honorables Representantes,



TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 082 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se establecen seguros, auxilios y beneficios a los dignatarios de los organismos de acción comunal y se dictan otras disposiciones.

(Aprobado en la sesión presencial del 28 de octubre de 2025, Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, Acta número 14)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto dignificar el servicio voluntario de los líderes comunales, estableciendo mecanismos para garantizar el pleno ejercicio de su derecho a la seguridad social en salud, así como otorgar seguros,

auxilios y beneficios en favor de los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal, conforme a lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la Ley 2166 de 2021, o en las normas que la modifiquen, adicionen o complementen.

Artículo 2°. Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud para los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal. Cuando un dignatario de los Organismos de Acción Comunal no cuente con afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el Organismo de Acción Comunal, a través de su Secretario General informará de forma inmediata desde el conocimiento de la novedad a la Secretaría de Salud de la alcaldía municipal o distrital respectiva para que se inicie u oriente el trámite de afiliación en el Régimen que corresponda.

En caso de ausencia del Secretario General, la novedad deberá ser reportada por algún otro miembro de su Junta Directiva.

Artículo 3°. Solicitud de caracterización. En caso de que un dignatario no se encuentre registrado en el Sisbén o en el sistema que haga sus veces, el dignatario del Organismo de Acción Comunal podrá solicitar a la Alcaldía Municipal o Distrital la realización del proceso de caracterización. Este proceso deberá adelantarse en un plazo máximo de treinta días (30) calendario, contados a partir de la radicación de la solicitud.

Artículo 4°. Beneficios para dignatarios de los Organismos de Acción Comunal. Adíquese los siguientes literales al artículo 39 de la Ley 2166 de 2021:

- g. Seguro exequial.** El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, deberá establecer auxilios exequiales para dar cobertura en caso de fallecimiento de un dignatario de los Organismos de acción Comunal por cualquier causa durante el ejercicio de su dignidad, que no se encuentren activos en el sistema pensional, y cuya familia sobreviviente carezca de los medios económicos para sufragar los servicios exequiales.
- h. Seguro de vida.** El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá establecer contratos de seguros de vida colectivos para dar cobertura a los beneficiarios directos de los dignatarios de los organismos de acción comunal. En caso de que dichos dignatarios sean víctimas de homicidio, muerte natural, o sufran invalidez permanente por accidente o enfermedad.
- i. Seguro por invalidez.** El Gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá contratar un seguro de invalidez, que garantice el pago de la incapacidad temporal sufrida por el dignatario de los Organismos de Acción Comunal, durante el ejercicio de sus funciones.

Este seguro estará destinado a aquellos dignatarios que no estén afiliados al sistema pensional y, por lo tanto, no cumplan con los requisitos de cotización establecidos por la Ley.

j. Derecho de Protección Especial. El Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio del Interior coordinará con las autoridades competentes en medidas de protección y las autoridades territoriales, la conformación de rutas y el acceso a esquemas de protección efectivos para proteger la vida, los derechos conexos y bienes de los dignatarios de Organismos de Acción Comunal que denuncien ataques u amenazas en su contra, de conformidad con los análisis de riesgo definidos por las autoridades. En consecuencia, realizarán las acciones necesarias para su protección.-

k. Auxilio de Subsistencia Económica. El Gobierno nacional en coordinación con las entidades territoriales dispondrán en sus presupuestos recursos para otorgar un auxilio económico de subsistencia a los dignatarios de Organismos de Acción Comunal que se encuentren clasificados dentro de los grupos A y B del Sisbén IV o el sistema que haga sus veces.

Parágrafo. Los beneficios previstos en este artículo serán financiados respetando los principios de autonomía territorial, concurrencia y subsidiariedad, por los entes territoriales y el Gobierno nacional, de conformidad con los ingresos corrientes de libre destinación de los entes territoriales, y del Presupuesto General de la Nación, y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal y al Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Nación. El Ministerio del Interior generará líneas de inversión cada año en el Banco de proyectos comunales que coadyuven a tal fin. Las entidades territoriales podrán realizar convenios de cofinanciación para su implementación.

Artículo 5°. Comisión de Seguimiento. Créase la Comisión de Seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la presente ley, la cual rendirá un informe de carácter semestral en el que se detallen los avances en la aplicación de lo aquí dispuesto. La Comisión de Seguimiento estará conformada por (3) tres Senadores y (3) tres Representantes a la Cámara integrantes de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República.

Artículo 6°. Reglamentación. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Interior y en coordinación con las entidades competentes, reglamentará la presente ley en lo relacionado con los requisitos, procedimientos, criterios y mecanismos de acceso a los seguros, auxilios y beneficios económicos establecidos, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia.

La reglamentación deberá garantizar criterios de equidad territorial, participación de las organizaciones comunitarias en su formulación, y establecer mecanismos de seguimiento y evaluación periódica para asegurar su efectiva implementación.

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

Camilo Esteban Ávila Morales
Presidente

Germán Rodríguez Razo Asín
Coordinador General

Bruno Enrique González Martínez
Subsecretario

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 165 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se amplía la vacunación gratuita contra el virus del papiloma humano (VPH), y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., diciembre de 2025

Señor.

CAMILO ESTEBÁN ÁVILA

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Referencia: Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 165 de 2025 Cámara.

Respetado Presidente,

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5^a de 1992, con toda atención, nos permitimos presentar informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de Ley número 165 de 2025 Cámara**, *por medio de la cual se amplía la vacunación gratuita contra el virus del papiloma humano (VPH), y se dictan otras disposiciones*, para lo cual fuimos designados por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes; ponencia que se sustenta en los siguientes términos:

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional

Autores: Honorables Representantes Óscar Sánchez León, Hugo Alfonso Archila, Héctor David Chaparro Chaparro, Leider Alexandra Vásquez, Camilo Esteban Ávila Morales, Adriana Carolina Arbeláez, Mónica Karina Bocanegra Pantoja, Alfredo Mondragón Garzón, Juan Carlos Vargas Soler, Jairo Humberto Cristo Correa, Catherine Juvinao Clavijo, Juan Camilo Londoño Barrera, Jaime Raúl Salamanca Torres, Karen Juliana López Salazar, Ana Rogelia Monsalve Álvarez,

María Eugenia Lopera Monsalve, María Fernanda Carrascal Rojas, Flora Perdomo Andrade, Alexander Guarín Silva, Gilma Díaz Arias y Martha Lisbeth Alfonso Jurado y honorable Senador Fabián Díaz.

El presente proyecto de ley que se pone en consideración de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fue radicado el día 4 de agosto de 2025 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

Mediante Oficio CSCP.3.7- 530-25 del 2 de septiembre del año en curso y conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5^a de 1992, fueron designados ponentes a los Representantes a la Cámara: *Hugo Alfonso Archila Suárez -coordinador-, Juan Camilo Londoño -coordinador- Camilo Esteban Ávila, Germán José Gómez López, y Leider Alexandra Vásquez* como ponentes para primer debate. El 25 de noviembre de 2025, el citado proyecto de ley fue aprobado en sesión de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes; y mediante Oficio CSCP.3.7- 909-25 del 25 de noviembre del año en curso se designaron como ponentes para rendir informe de ponencia para segundo debate a los Representantes a la Cámara: *Hugo Alfonso Archila Suárez -coordinador-, Juan Camilo Londoño -coordinador- Camilo Esteban Ávila, Germán José Gómez López, y Leider Alexandra Vásquez.*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objetivo principal garantizar la vacunación gratuita y obligatoria contra el Virus del Papiloma Humano (VPH) para todas las mujeres en Colombia, sin restricción de edad. Su finalidad es adoptar medidas integrales para la prevención, detección temprana, tratamiento oportuno, seguimiento, control y atención de las infecciones por VPH, con el fin de reducir significativamente la incidencia y mortalidad por cáncer de cuello uterino, así como disminuir el impacto sobre el sistema de salud pública mediante la actualización del Programa Ampliado de Inmunización (PAI).

Esta decisión de incluir a todas las mujeres, sin distinción de edad, se fundamenta en la evidencia científica que demuestra que toda mujer con vida sexual activa está expuesta al riesgo de adquirir el VPH a lo largo de su vida. Diversos estudios confirmán que, incluso en mujeres adultas, la vacunación sigue siendo beneficiosa al proteger frente a nuevas infecciones por genotipos de alto riesgo a los que no han estado previamente expuestas. De esta manera, se garantiza un enfoque equitativo y preventivo que contribuye a reducir las desigualdades en salud y a proteger a toda la población femenina, sin limitar el acceso a un derecho fundamental como la salud por motivo de edad.

Este proyecto plantea un enfoque integral que incluye:

- **Prevención:** promover la vacunación masiva contra el VPH a través del Programa Ampliado de Inmunización (PAI), como medida principal y prioritaria para reducir la incidencia de infecciones y, en consecuencia, la aparición de cáncer cervical. La prevención mediante la vacunación es una herramienta esencial de salud pública que permite actuar antes de que se desarrollen lesiones precancerosas, evitando complicaciones futuras y disminuyendo la carga económica y social que representa el tratamiento de esta enfermedad. Además, esta estrategia preventiva contribuye a generar una cultura de autocuidado, promueve la equidad en el acceso a servicios de salud y asegura la protección de mujeres de todas las edades, fortaleciendo el principio de universalidad y la garantía del derecho a la salud.

La prevención es la herramienta más efectiva y sostenible en salud pública, ya que permite evitar la aparición de enfermedades antes de que estas ocurran, en lugar de centrarse únicamente en el tratamiento una vez que el daño está hecho. En el caso del Virus del Papiloma Humano (VPH), la vacunación como estrategia preventiva tiene un impacto directo en la reducción de la incidencia y mortalidad por cáncer de cuello uterino, una enfermedad que afecta de manera desproporcionada a las mujeres, especialmente en contextos de vulnerabilidad. La prevención no solo salva vidas, sino que también disminuye el sufrimiento humano, reduce los costos para el sistema de salud y libera recursos que pueden ser invertidos en otras necesidades prioritarias. Además, fortalece el ejercicio efectivo del derecho a la salud, promueve la equidad y refuerza la responsabilidad del Estado en garantizar condiciones de bienestar para toda la población.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El Virus del Papiloma Humano (VPH) es una de las infecciones de transmisión sexual más comunes y puede causar diversas enfermedades, incluyendo cáncer de cuello uterino, que es una de las principales causas de muerte en mujeres en Colombia. En respuesta, el país ha implementado políticas y leyes para abordar la prevención, detección y tratamiento del VPH. Aquí están los antecedentes más relevantes:

Ley 1626 de 2013.

Esta ley establece la implementación de medidas para la prevención y control del cáncer de cuello uterino, que está estrechamente relacionado con el VPH. Entre las disposiciones más importantes, incluye:

- La promoción de la vacunación contra el VPH.
- El fortalecimiento de los programas de tamizaje, como las citologías y pruebas de ADN para detectar el VPH.
- La inclusión de estas actividades en el Plan Obligatorio de Salud (POS).

La ley también establece que la vacunación contra el VPH sea gratuita para las niñas entre cuarto y séptimo grado de educación básica, lo que corresponde generalmente a las edades de 9 a 14 años.

Posteriormente, el Ministerio de Salud y Protección Social amplió la cobertura de la vacunación gratuita, incluyendo desde el 15 de julio de 2024 a los niños de 9 a 14 años y extendiendo la edad para las niñas hasta los 17 años, mediante la Resolución número 1056 de 2024.

Actualmente, la vacuna contra el VPH es gratuita para niñas y niños de 9 a 17 años en Colombia, de conformidad con lo dispuesto en dicha resolución.

Porque es urgente mejorar la cobertura según la universidad de los Andes:

- La vacuna contra el VPH previene varios tipos de cáncer: cáncer de cuello uterino, vulva, vagina, ano, pene y algunos de garganta/orofaringe.
- En Colombia se reportan unos 4570 casos nuevos de cáncer cervical y 2435 muertes al año.
- Según estudios locales, por cada 1000 niñas vacunadas se previenen 13 casos de cáncer de cuello uterino y 6 muertes relacionadas.
- La vacuna es segura.
- Es ofrecida todo el año en centros de salud del país.

Cáncer cérvico-uterino

El cáncer cérvico-uterino es la segunda causa de muerte por cáncer en mujeres en Colombia y el segundo tumor maligno más frecuente entre ellas. A nivel mundial, se registran alrededor de 500.000 casos nuevos y aproximadamente 260.000 muertes por esta enfermedad. El 80% de los casos ocurren en países de bajos ingresos, siendo este tipo de cáncer el más prevalente entre las mujeres.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la infección genital por el VPH es la infección viral más común del aparato reproductor y está asociada prácticamente a todos los casos de cáncer de cuello uterino (99%). Existen 40 genotipos diferentes del VPH que pueden infectar los órganos genitales tanto de hombres como de mujeres, incluyendo la piel del pene, la vulva, el ano, las paredes de la vagina, el cuello uterino y el recto. De estos, los genotipos de alto riesgo (VPH 16 y 18) son responsables de la mayoría de los carcinomas de cuello uterino, vulva, vagina, ano y pene a nivel mundial.

Por otro lado, los genotipos de bajo riesgo (VPH 6 y 11) causan un alto porcentaje de las displasias cervicales leves y más del 90% de las verrugas genitales. La incidencia máxima de las infecciones por VPH se presenta entre las edades de 16 y 20 años. En la mayoría de los casos, las infecciones por VPH desaparecen de forma espontánea; sin embargo, algunas pueden persistir y causar lesiones

precancerosas en el cuello uterino. Si no se tratan, estas lesiones pueden evolucionar hacia un cáncer cervical en un período de 20 a 30 años.

El VPH se transmite principalmente a través del contacto sexual, aunque no es necesario que exista penetración genital para la transmisión. Además, puede ser asintomático, lo que implica que una persona puede contagiar a otras sin darse cuenta. Las verrugas genitales también pueden ser transmitidas por personas infectadas que no presentan síntomas visibles. Las cepas del virus que provocan las verrugas son diferentes de las que causan cáncer.

Dado que el VPH puede permanecer en el organismo sin mostrar síntomas durante largos períodos, una persona puede estar infectada sin saberlo, incluso años después de haber tenido una relación sexual que originó la transmisión. Los cambios precancerosos en el cuello uterino pueden detectarse durante la fase de infección persistente por VPH, lo que resalta la importancia de la detección temprana como estrategia eficaz para prevenir el cáncer cervical. Los métodos integrales de prevención y control del cáncer cervical incluyen intervenciones que abarcan todo el proceso de atención continua, desde la prevención primaria, pasando por la detección precoz, el tratamiento y la atención paliativa.

El VPH se transmite a través de relaciones sexuales, siendo factores de riesgo para la infección: el inicio temprano de la actividad sexual sin protección, un bajo nivel educativo, y tener múltiples parejas sexuales o mantener relaciones con personas que tienen varios compañeros. Para la presencia de enfermedades graves invasivas, la falta de realización de citologías vaginales y la no solicitud de resultados también son factores de riesgo importantes, pues dificultan la identificación temprana de lesiones precancerosas. Adicionalmente, cofactores como el tabaquismo, el uso de anticonceptivos hormonales, otras enfermedades de transmisión sexual, la respuesta del sistema inmune y el número de partos influyen en el proceso de evolución hacia el cáncer de cuello uterino.

En noviembre de 2008, en la reunión del Grupo de Expertos en Asesoramiento Estratégico (GEAE) de la OMS sobre inmunización, se concluyó que la incorporación de vacunas contra el VPH tendría efectos sumamente beneficiosos en todo el mundo. El GEAE recomendó analizar urgentemente las estrategias para la inclusión de las vacunas contra el VPH en los programas nacionales de inmunización, especialmente en aquellos países donde la prevención del cáncer cervical es una prioridad de salud pública.

La OMS sugiere que la vacunación contra el VPH sea parte de los programas nacionales de inmunización, siempre que se haya evaluado su viabilidad programática y sostenibilidad económica. Además, se debe asegurar que la costo-eficacia de la medida haya sido debidamente analizada. Las vacunas contra el VPH ofrecen la máxima protección

a las mujeres que aún no han estado en contacto con los tipos de VPH incluidos en la vacuna, por lo que los programas de inmunización deben enfocarse inicialmente en lograr una alta cobertura en la población principal: las mujeres. Estos programas deben ir acompañados de estrategias educativas que aborden los comportamientos de riesgo relacionados con la infección por VPH, al mismo tiempo que se enfatiza que la vacunación no reemplaza los programas de cribado sistemático del cáncer cervical.

El presente proyecto de ley parte del supuesto central planteado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), según el cual “los gobiernos tienen una responsabilidad en la salud de la sociedad, la cual solo puede ser cumplida mediante la adopción de medidas sanitarias y sociales adecuadas” (Waisbord & Coe, 2002; Lolas Stepke, 1995). En esa línea, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha recomendado que la vacunación universal de mujeres adolescentes contra el Virus del Papiloma Humano (VPH) debe ser una prioridad para los países de América Latina y el Caribe, siempre que se pueda garantizar su sostenibilidad. Esta sostenibilidad, a su vez, depende en gran medida de que los precios de las vacunas sean asequibles, de manera que los Estados puedan adquirirlas con recursos propios, pese a los limitados presupuestos sanitarios.

En concordancia con estas recomendaciones internacionales, el proyecto promueve la mejora de la salud sexual y reproductiva. En ese marco, se destacan los siguientes objetivos específicos:

- Reducir la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino.
- Implementar mecanismos de comunicación social sobre los beneficios del seguro de salud en materia de salud sexual y reproductiva.
- Definir intervenciones mínimas prioritarias para proteger la salud de las mujeres.

En el campo específico de la vacunación, el proyecto retoma hallazgos relevantes de un estudio realizado por la Pontificia Universidad Católica de Chile sobre las vacunas profilácticas contra el VPH. Este virus es la principal causa de cáncer de cuello uterino. Existen dos vacunas disponibles: Gardasil (fabricada por Merck) y Cervarix (fabricada por GlaxoSmithKline), ambas con una eficacia cercana al 100% para prevenir infecciones por los genotipos 16 y 18 del VPH, responsables de aproximadamente el 70% de los casos de este tipo de cáncer. Además, Gardasil protege también contra los genotipos 6 y 11, causantes del 90% de los casos de verrugas genitales.

Actualmente, Gardasil ha sido aprobada en todos los países de América Latina y el Caribe, con excepción de Venezuela, Bolivia y Guyana. Cervarix, por su parte, ha sido autorizada en Argentina, Chile, Colombia, Uruguay y México. No obstante, el alto costo de estas vacunas continúa siendo una barrera para su inclusión en los programas nacionales de inmunización de varios países de la región. De

ahí la urgencia de adoptar políticas públicas que garanticen su financiación y disponibilidad, como lo propone esta iniciativa legislativa.

En Colombia, el cáncer de cuello uterino es la segunda causa de muerte por cáncer en mujeres, después del cáncer de mama. En los últimos cinco años se han registrado entre 4.500 y 5.000 casos nuevos anuales, con un promedio de 2.000 a 2.200 muertes cada año a causa de esta enfermedad. Según el Instituto Nacional de Cancerología, la incidencia ajustada se sitúa entre 13,7 y 14,9 casos por cada 100.000 mujeres, lo que evidencia la magnitud del problema de salud pública.

Algunos de los factores de riesgo más importantes para la infección por el Virus del Papiloma Humano (VPH) y el desarrollo del cáncer cervicouterino son: no contar con la vacuna, el inicio temprano de la vida sexual sin protección, el bajo nivel educativo, tener múltiples parejas sexuales, no realizarse citologías periódicas ni dar seguimiento a los resultados, y cofactores como el tabaquismo, el uso prolongado de anticonceptivos hormonales, la presencia de otras infecciones de transmisión sexual y la baja respuesta inmune.

El diagnóstico temprano es esencial para prevenir complicaciones graves, ya que permite identificar y tratar lesiones precancerosas antes de que progresen a cáncer invasivo. Por ello, se han establecido dos estrategias principales de prevención:

1. **Tamizaje cervical:** vigente desde hace más de tres décadas, permite la detección temprana de lesiones a través de la citología cervicouterina (prueba de Papanicolaou) y la prueba de ADN para identificar los tipos de VPH de alto riesgo.
2. **Vacunación contra el VPH:** desde hace más de nueve años, se dispone de vacunas altamente efectivas que previenen más del 95% de las infecciones causadas por los genotipos 16 y 18, responsables de aproximadamente el 70% de los casos de cáncer de cuello uterino. Una de estas vacunas, Gardasil, también protege contra los tipos 6 y 11, causantes del 90% de las verrugas genitales.

En 2013, Colombia incluyó la vacuna contra el VPH en el esquema nacional de inmunización mediante la Ley 1626, inicialmente dirigida a niñas de 9 a 14 años y posteriormente ampliada a niñas de 9 a 17 años, escolarizadas y no escolarizadas. Sin embargo, hasta la fecha, no se ha desarrollado una metodología oficial para evaluar el impacto real de la vacunación en la población colombiana, lo que limita la capacidad del sistema de salud para ajustar y optimizar esta intervención.

Hoy en día, una mujer de 20, 30 o incluso una mujer adulta mayor que no recibió la vacuna durante su infancia o adolescencia permanece en situación de riesgo frente al VPH y sus consecuencias. Por eso, este proyecto de ley propone ampliar la cobertura de la vacunación gratuita y obligatoria a todas las

mujeres del territorio nacional, sin restricción de edad, con el fin de garantizar una protección integral y equitativa.

Las vacunas han sido reconocidas globalmente como una de las herramientas más efectivas en la historia de la salud pública para prevenir enfermedades infecciosas, reducir la mortalidad y proteger la salud de poblaciones enteras. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la vacunación previene entre 3 y 5 millones de muertes cada año y ha permitido logros históricos como la erradicación de la viruela y la reducción significativa de enfermedades como la poliomielitis y el sarampión (OMS, 2022).

El doctor Walter A. Orenstein, exdirector del Programa Nacional de Inmunización en Estados Unidos y referente mundial en políticas de vacunación, resalta que “las vacunas no solo salvan vidas, sino que representan una inversión estratégica para los sistemas de salud, al reducir la carga económica asociada al tratamiento de enfermedades y disminuir la presión sobre los servicios médicos” (Orenstein & Ahmed, 2017). Según Orenstein, la vacunación actúa como una herramienta doble: primero, protege directamente a quien la recibe; y segundo, contribuye a la inmunidad colectiva o de rebaño, reduciendo la circulación del virus y protegiendo indirectamente a las personas que no pueden ser vacunadas, como aquellas con condiciones médicas específicas.

Además de su alta eficacia clínica, la vacunación contra el VPH es una intervención costo-efectiva. Según estudios citados por el Banco Mundial y la OMS, cada dólar invertido en inmunización genera un retorno estimado de hasta 44 dólares en beneficios económicos y sociales, gracias a la reducción de gastos en atención médica, la prevención de muertes prematuras y la mejora de la productividad económica (Ozawa et al., 2016).

Por todo lo anterior, garantizar el acceso universal a la vacunación contra el VPH no solo constituye una medida esencial de salud pública, sino también un compromiso ético y social con la equidad, la protección de derechos y la reducción de las desigualdades en salud para todas las mujeres en Colombia.

Extensión del acceso a la vacunación para todas las mujeres, sin restricción de edad

El argumento fundamental para ampliar la vacunación a todas las mujeres, sin límite de edad, se basa en la epidemiología real y en el comportamiento del virus. Toda mujer con vida sexual activa está en riesgo constante de adquirir una nueva infección por VPH, independientemente de su edad o del número de parejas sexuales previas. La exposición acumulada aumenta con el tiempo y puede originar nuevas infecciones incluso en mujeres con bajo número de parejas o en relaciones estables (Bosch et al., 2002).

La infección por VPH suele ser asintomática y puede persistir por años antes de manifestarse

como lesión precancerosa o cáncer invasivo, lo que dificulta su detección temprana y genera un riesgo latente en toda la población femenina. Esto reafirma la necesidad de contar con una estrategia de prevención primaria basada en la vacunación universal, sin restricción de edad (OMS, 2022).

El Comité Asesor Global sobre Seguridad de las Vacunas (GACVS) y la OMS (2017) indican que, aunque la vacunación en mujeres adultas tiene menor eficacia preventiva comparada con la vacunación en niñas no expuestas, sigue siendo beneficiosa al proteger contra nuevas infecciones por tipos oncogénicos a los que la mujer aún no ha estado expuesta. Además, estudios en mujeres de hasta 45 años demuestran que la vacuna es segura, inmunogénica y reduce la incidencia de nuevas infecciones y lesiones cervicales asociadas (Muñoz et al., 2009).

Garantizar la vacunación gratuita y obligatoria para todas las mujeres, sin distinción de edad, no solo se alinea con los principios de equidad y universalidad en salud, sino que también constituye un acto de justicia social y de garantía de derechos fundamentales. Esta medida reconoce la autonomía reproductiva de las mujeres y contribuye de manera decisiva a la eliminación del cáncer de cuello uterino como problema de salud pública en Colombia.

CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL

Contexto internacional

A nivel mundial, se calcula que cada año se diagnostican aproximadamente 466.000 nuevos casos de cáncer cervicouterino, con una mortalidad anual de 231.000 mujeres, de las cuales el 80% provienen de países en desarrollo. En Estados Unidos, el costo estimado de realizar la prueba de detección del cáncer cervicouterino a una mujer cada cinco años ronda los 100 dólares, mientras que el tratamiento de un caso diagnosticado puede ascender a aproximadamente 2.600 dólares. En 1990, se diagnosticaron 74.871 casos en las Américas, de los cuales se estima que el 79,7% (59.646) correspondieron a mujeres residentes en América Latina y el Caribe; en el mismo año fallecieron 33.535 mujeres por esta causa en la región, siendo el 80,3% (26.933) de América Latina y el Caribe.

El coordinador del documento de consenso entre siete sociedades científicas en España subraya la importancia de la vacunación y destaca que el costo por año de vida salvado ronda los 11.000 euros, cifra que, según la OMS (2001), se considera costo-efectiva si se sitúa por debajo del PIB per cápita del país. En España, el PIB per cápita medio en 2006 era de 22.152 euros (con variaciones entre 28.850 euros en Madrid y 15.054 euros en Extremadura), lo que demuestra que incluso en las regiones con menor ingreso la medida resulta rentable. El primer estudio español sobre la costo-efectividad de la vacuna tetravalente contra el VPH concluyó que la vacunación sería rentable incluso en las comunidades con el PIB per cápita más bajo.

En América Latina, un análisis económico realizado en adolescentes de Argentina, Chile, Brasil, Perú y México (Vaccine, 2009) evidenció que incorporar un programa de vacunación a los actuales programas de detección temprana podría reducir significativamente las lesiones CIN 1 (41%–48%), las lesiones CIN 2 y 3 (63%–74%), los casos de cáncer cervical (63%–74%), las muertes (63%–74%) y los costos de tratamiento (31%–64%). Este estudio concluyó que la estrategia es costo-efectiva en todos los países evaluados, incluso considerando un precio de 70 dólares por dosis. Una publicación posterior (Lancet, 2009; 374: 301-14) no solo confirma la alta eficacia de la vacuna, sino que amplía la evidencia sobre su protección cruzada frente a otros tipos oncogénicos de VPH no incluidos originalmente. De este modo, se espera que los beneficios sean aún mayores y que la relación de costo-efectividad mejore, fortaleciendo la viabilidad de la intervención. Actualmente, un estudio similar está siendo completado en Colombia, donde se espera confirmar estos resultados y reforzar la evidencia para la toma de decisiones en salud pública.

Contexto nacional

En Colombia, el cáncer de cuello uterino constituye una de las principales causas de muerte en mujeres en edad reproductiva. Se estima una tasa de incidencia ajustada de aproximadamente 13,7 a 14,9 casos por cada 100.000 mujeres, con cerca de 4.500 a 5.500 casos nuevos anuales, según el Instituto Nacional de Cancerología (INC) y datos del Ministerio de Salud y Protección Social. Aunque en los últimos años se ha observado un descenso en la mortalidad, este ha sido menor al esperado. De acuerdo con el boletín del INC, las mujeres que residen en departamentos como Meta, Arauca, Tolima, Caquetá y Amazonas presentan un mayor riesgo de morir por esta causa, debido a la falta de acceso a tecnologías y programas preventivos disponibles en otras regiones.

Todos los esfuerzos, por tanto, deben estar dirigidos a alcanzar los objetivos de desarrollo en salud, que promueven la implementación de políticas públicas de corto y mediano plazo enfocadas en reducir la inequidad y la desigualdad.

Datos actualizados de Colombia (según el Ministerio de Salud y Protección Social, a 28 de febrero de 2025):

- Desde 2012 hasta el 31 de diciembre de 2024, se han vacunado 418.902 mujeres mayores de 18 años contra el VPH.
- Actualmente, se estima que 16.894.725 mujeres mayores de 18 años no han recibido la vacuna en las edades definidas por el esquema de vacunación.
- El costo por dosis de la vacuna contra el VPH para el Estado colombiano es de \$46.538.
- Desde la inclusión de la vacuna en 2012 hasta el 31 de agosto de 2024, se han vacunado 4.733.682 niñas y adolescentes de 9 a 17 años, y 119.322 mujeres de 18 años y más.

- Para 2022, se estimaron 4.570 casos nuevos de cáncer de cuello uterino, con una incidencia ajustada de 13,7 por cada 100.000 habitantes.
- Según el informe del INC para el periodo 2012-2016, se estimaron 3.889 casos nuevos anuales, con una incidencia ajustada de 14,9 por cada 100.000 mujeres.
- De acuerdo con las estimaciones de Globocan, el cáncer de cuello uterino es el cuarto cáncer con mayor mortalidad en el país, con 19.350 fallecimientos acumulados entre 2014 y 2024, y una tasa de mortalidad ajustada de 6,9 por cada 100.000 habitantes.

IV. SOPORTE JURÍDICO Y ANTECEDENTES NORMATIVOS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

- Artículo 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.
- Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.
- Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas y ejercer su vigilancia y control. Asimismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.
- Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

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

La salud forma parte del gasto público social, artículos 350 y 366 constitucionales, en concordancia con el artículo 41 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto número 111 de 1996). Además, los incisos 4º y 5º del artículo 336 constitucional determinan partidas presupuestales específicas para la salud, derivadas de los juegos de suerte y azar y de los licores. Asimismo, el

inciso primero del artículo 93 establece la prevalencia en el orden interno de los Derechos Humanos reconocidos en tratados y convenios internacionales ratificados por este Congreso.

II. IMPACTO FISCAL.

La Sentencia de la Corte Constitucional C-075 de 2022, con ponencia del Magistrado Alejandro Linares Cantillo, señaló: “*Sin pretender que se llevará a cabo un estudio exhaustivo y riguroso del impacto fiscal, al Legislador si le era exigible que en el trámite se suscitara al menos una mínima consideración que le permitiese establecer los referentes básicos para dimensionar los efectos fiscales que traiga consigo el proyecto de ley.*”¹

En ese contexto, se determinó que el concepto del gobierno no es de obligatorio cumplimiento, pues en las consideraciones de dicha sentencia en el acápite de la obligación del legislador de analizar el impacto fiscal de proyectos de ley que ordenan gastos o crean beneficios tributarios, reiteró su jurisprudencia en los siguientes términos:

La carga principal recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, toda vez que cuenta con los conocimientos técnicos requeridos para el efecto, sumado a que es el principal ejecutor del gasto público, por consiguiente, si el Gobierno cumple con la obligación de emitir su concepto, aun cuando este no sea vinculante, el Congreso tiene a su vez el deber de estudiarlo y discutirlo.

Para cumplir el precepto constitucional es deber del Congreso conocer el costo de la iniciativa.

Adicionalmente, en la referida sentencia instituye que es imperativo establecer tanto en la motivación del proyecto, como en las ponencias del mismo el impacto fiscal que generar la iniciativa a consideración del ponente, para lo cual precisó que:

El análisis de impacto fiscal varía según se trate de iniciativas del Congreso o gubernamentales, la verificación sobre la mínima consideración supone constatar que en el proceso de deliberación los legisladores hayan contado con “información suficiente sobre el impacto, así como una valoración y análisis específico por parte de los órganos responsables de su aprobación.

Por lo que, en cumplimiento de este precepto constitucional, establecemos un posible impacto fiscal con los datos suministrados en la respuesta del derecho de petición del Ministerio de salud y protección social.

Ítem	Artículo	NÚMERO DE DÓSIS ESQUEMA ACTUAL	VALOR ESTIMADO X DÓSIS EN PESOS COL.
1	VPH Quadrivalent (31 doses)	1	\$ 46.538,05
2	Jeroglífico	1	\$ 300,97
3	Unidad de la Vacuna VPH Jeringa	1	\$ 47.137,96
4	Fluoruro	1	\$ 46.538,05*
Valor Total Dosis Esquema VPH quadrivalent		\$	46.538,05*

Fuente: Estimación de presentes entidades proveedoras de vacunas e insumos (Agosto 2024) (Código 999 del 2024).

* El valor del ítem 31 corresponde al líquido reintegrado por el Fondo Plataforma de la CEPOL en possessione del paciente prevenido.

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social. Según el Ministerio de Salud y Protección Social, desde la inclusión de la vacuna en 2012, el número de mujeres mayores de 18 años que no se han vacunado asciende a 16.894.725.

¹ Sentencia Corte Constitucional C-075 de 2022 M. P. Alejandro Linares Cantillo.

En este orden de ideas, a febrero de 2025, se estima que 16.894.725 **mujeres mayores de 18 años no han recibido la vacuna** y, por tanto, continúan en riesgo de ser contagiadas por el Virus del Papiloma Humano (VPH).

Por ende, calculamos el impacto fiscal aproximado necesario para vacunar a esta población objetivo. Considerando que el costo unitario de la vacuna es de \$46.538,05 y tomando como base la **población de 16.894.725 mujeres, se obtiene un impacto fiscal estimado de \$786.615.837.036** (setecientos ochenta y seis mil seiscientos quince millones ochocientos treinta y siete mil treinta y seis pesos).

Ahora, al proyectar la vacunación en hombres, según la información de la Dirección Técnica de Censos y Demografía (DCD), a agosto de 2025 existe un promedio de **11.375.846 hombres entre los 18 y 45 años**, quienes podrían ser igualmente beneficiarios de la vacunación gratuita contemplada en este proyecto. En este caso, el impacto fiscal aproximado sería de \$529.409.689.940 (quinientos veintinueve mil cuatrocientos nueve millones seiscientos ochenta y nueve mil novecientos cuarenta pesos).

En consecuencia, el posible impacto fiscal total de la iniciativa, al contemplar la vacunación tanto de mujeres como de hombres en la población objetivo de 18 a 45 años, podría ser de **\$1.316.025.526.976 (un billón trescientos dieciséis mil veinticinco millones quinientos veintiséis mil novecientos setenta y seis pesos)**.

Es importante aclarar que, desde nuestra función legislativa, presentamos un cálculo aproximado del posible impacto fiscal. No obstante, la verificación, consolidación y definición oficial de estas proyecciones corresponde a las carteras competentes, en particular al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

VI. CONFLICTO DE INTERESES.

De conformidad con lo precitado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, corresponde al ponente de un Proyecto de Ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del Proyecto de Ley. En ese sentido, señala el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

El artículo 286 de la Ley 5º de 1992 quedará así:

“(...) 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. (...)”²*

Atendiendo el anterior apartado legal, se considera que en el caso de este proyecto de ley no existen circunstancias que eventualmente puedan generar un conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación. Lo anterior, entendiendo que el carácter de lo propuesto por la iniciativa legislativa resulta en un efecto general.

CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Se propone ampliar el esquema de vacunación gratuita para hombres y mujeres, atendiendo a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que sugieren la inmunización de toda la población en riesgo sin distinción de sexo. En ese sentido, se establece un rango de edad tanto para mujeres como para hombres comprendido entre los 18 y 45 años, el cual actualmente no se encuentra cubierto dentro del programa de vacunación gratuita.

Está ampliación, se justifica desde una perspectiva de salud pública y equidad. Este mandato legal, amparado en el principio de progresividad del derecho fundamental a la salud, busca garantizar la protección de un espectro más amplio de la población. El VPH no se limita a un grupo de edad o género, sino que es un agente causante de múltiples cánceres, como el de cuello uterino, vulva y vagina en mujeres, y el de pene en hombres, además de los cánceres de ano y orofaringe que afectan a ambos sexos. Al establecer la gratuidad, el Estado cumple su deber constitucional de asegurar el acceso universal a servicios de prevención, eliminando barreras económicas y sociales. Esto no solo contribuye a la erradicación de estas enfermedades, sino que también materializa los derechos colectivos a la salubridad y la seguridad pública.

Ampliación del Esquema de Vacunación Gratuita contra el VPH en Colombia

La decisión de ampliar el esquema de vacunación contra el Virus del Papiloma Humano (VPH) en Colombia para abarcar a hombres y mujeres de 18 a 45 años no es solo un avance en salud pública, sino una estrategia integral que se fundamenta en principios jurídicos y beneficios socioeconómicos. Esta medida es un reflejo de la progresividad del derecho fundamental a la salud, reconociendo que la protección de la población no debe limitarse a la

atención de la enfermedad, sino que debe priorizar su prevención.

1. Enfoque Preventivo y de Salud Pública

La vacunación contra el VPH representa una herramienta fundamental de prevención primaria. Al inmunizar a la población antes de su exposición al virus, se interrumpe la cadena de transmisión y se evita el desarrollo de lesiones precancerosas y, en última instancia, del cáncer. Esta estrategia es mucho más efectiva y humana que las intervenciones de tamización o los tratamientos oncológicos, que a menudo son agresivos, costosos y de menor tasa de éxito.

Los beneficios de esta medida se extienden más allá de la protección individual. El VPH es la causa necesaria de varios tipos de cáncer, impactando a ambos géneros de manera significativa. En las mujeres, el cáncer de cuello uterino es uno de los más prevalentes. En Colombia, se estima que cada año se diagnostican entre 4.500 y 5.000 nuevos casos, y lamentablemente, ocurren entre 2.000 y 2.200 muertes por esta causa³.

Para los hombres, la vacuna previene no solo las verrugas genitales, sino también el cáncer de pene, así como los cánceres de ano y orofaringe, que afectan a ambos sexos y cuya incidencia ha ido en aumento en la población masculina.

2. Reducción de la Carga Financiera para el Sistema de Salud

La inversión en la ampliación del esquema de vacunación tiene un impacto económico directo y positivo en el sistema de salud. El tratamiento de los cánceres asociados al VPH es extremadamente costoso, requiriendo cirugías, quimioterapias, radioterapias y cuidados paliativos que ejercen una presión financiera insostenible a largo plazo.

Según estudios, el costo del tratamiento de un caso de cáncer de cuello uterino invasivo puede ser muy superior al costo de vacunación⁴. Al prevenir estos casos, se liberan recursos que pueden ser reasignados a otras áreas de atención médica, mejorando la sostenibilidad del sistema de salud en su conjunto. La vacunación, aunque requiere una inversión inicial, genera ahorros significativos a futuro al evitar no solo los costos directos del tratamiento (medicamentos, hospitalización), sino también los costos indirectos asociados, como la pérdida de productividad laboral y el impacto en la calidad de vida de los pacientes y sus familias.

3. Conclusión

La ampliación del esquema de vacunación contra el VPH en Colombia es una medida de gran envergadura que se justifica plenamente. Es un paso

³ <https://www.cancer.gov/conozca-sobre-cancer-1/informacion-sobre-cancer-para-pacientes/tipos-cancer/cancer-cuello-uterino>. Instituto Nacional de Cancerología.

⁴ <https://www.elsevier.es/es-revista-revista-colombiana-cancerologia-361-articulo-estimacion-carga-economica-lesiones-preneoplasicas-S0123901516300075>

decisivo hacia la erradicación de enfermedades prevenibles, la reducción de la mortalidad y la carga financiera sobre el sistema de salud. Al garantizar el acceso universal y gratuito a la vacuna, el Estado no solo cumple con su obligación constitucional de proteger el derecho a la salud, sino que también construye un futuro más sano y equitativo para todos sus ciudadanos.

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5^a de 1992, nos permitimos rendir **PONENCIA POSITIVA** y en consecuencia, solicitamos de manera respetuosa a los honorables Representantes a la Cámara, **APROBAR EN SEGUNDO DEBATE el PROYECTO DE LEY número 165 DE 2025 CÁMARA** por medio de la cual se amplia la vacunación gratuita contra el Virus del Papiloma Humano (VPH), y se dictan otras disposiciones, conforme al texto propuesto.

Atentamente,


HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ
Coordinador Ponente


GERMAN JOSÉ GÓMEZ LOPEZ
Ponente

LEIDER ALEXANDRA VASQUEZ OCHOA
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 165 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se amplía la vacunación gratuita contra el Virus del Papiloma Humano (VPH), se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Vacunación gratuita. El Gobierno nacional garantizará la vacunación contra el Virus del Papiloma Humano (VPH) de manera gratuita a mujeres y hombres entre los 9 a 45 años de edad, en el territorio nacional, conforme a los lineamientos técnicos y de salud pública definidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

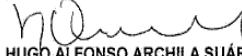
Parágrafo. Para el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, el Gobierno nacional deberá adoptar las medidas presupuestales y administrativas necesarias para asegurar la cobertura de la población objeto de la presente ley.

Artículo 2º. Implementación. La implementación de la ampliación de la cobertura para la vacuna contra el VPH se realizará de manera gradual, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional, estableciendo criterios de priorización y prevalencia, en articulación con el marco fiscal de mediano plazo. El Gobierno nacional

dispondrá de un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir la reglamentación correspondiente.

Artículo 3º. Garantía de disponibilidad, acceso y estrategias de sensibilización. El Ministerio de Salud y Protección Social garantizará la disponibilidad de los biológicos necesarios y establecerá mecanismos de articulación con las entidades territoriales de salud y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) para asegurar el acceso efectivo a la vacunación de la población prioritaria definida en la presente ley. Asimismo, se implementarán estrategias de comunicación basadas en evidencia y acciones de sensibilización que faciliten la adherencia a esta intervención.

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


HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ
Coordinador Ponente


JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA
Coordinador Ponente


GERMAN JOSÉ GÓMEZ LOPEZ
Ponente

LEIDER ALEXANDRA VASQUEZ OCHOA
Ponente


CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES
Ponente

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 165 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se amplía la vacunación gratuita contra el virus del papiloma humano (VPH), y se dictan otras disposiciones.

(Aprobado en la sesión presencial del 25 de noviembre de 2025, Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, Acta número 16).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Vacunación gratuita. El Gobierno nacional garantizará la vacunación contra el Virus del Papiloma Humano (VPH) de manera gratuita a mujeres y hombres entre los 9 a 45 años de edad, en el territorio nacional, conforme a los lineamientos técnicos y de salud pública definidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo. Para el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, el Gobierno nacional deberá adoptar las medidas presupuestales y administrativas necesarias para asegurar la cobertura de la población objeto de la presente ley.

Artículo 2º. Implementación. La implementación de la ampliación de la cobertura para la vacuna contra el VPH se realizará de manera gradual, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional, estableciendo criterios de priorización y prevalencia, en articulación con el marco fiscal de mediano plazo. El Gobierno nacional dispondrá de un plazo máximo de seis (6) meses,

contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir la reglamentación correspondiente.

Artículo 3º. Garantía de disponibilidad, acceso y estrategias de sensibilización. El Ministerio de Salud y Protección Social garantizará la disponibilidad de los biológicos necesarios y establecerá mecanismos de articulación con las entidades territoriales de salud y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) o quien haga sus veces, para asegurar el acceso efectivo a la vacunación de la población prioritaria definida en la presente Ley. Asimismo, se implementarán estrategias de comunicación basadas en evidencia y acciones de sensibilización que faciliten la adherencia a esta intervención.

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



Camilo Esteban Ávila Morales
Presidente



Hugo Alfonso Archila Suárez
Coordinador ponente



Ricardo Alfonso Albornoz Barreto
Secretario

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 257 DE 2025

por medio del cual se refuerza la protección a las personas menores de edad sobre el consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias tóxicas vendidos por cualquier medio de distribución o entrega, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., 15 de diciembre de 2025

Honorable Representante:

CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Segundo debate en Cámara del Proyecto de Ley número 257 de 2025, por medio del cual se refuerza la protección a las personas menores de edad sobre el consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias tóxicas vendidos por cualquier medio de distribución o entrega, y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

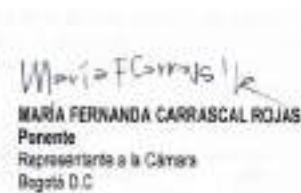
De acuerdo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, según lo dispuesto en la Constitución Política y en los artículos 150 y 153 de la Ley 5^a de 1992, me permito rendir informe de **PONENCIA POSITIVA** para **SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA** al **Proyecto de Ley número 257 DE 2025**, por medio del cual

se refuerza la protección a las personas menores de edad sobre el consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias tóxicas vendidos por cualquier medio de distribución o entrega, y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes,



GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca



MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Ponente
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 257 DE 2025 CÁMARA

Con el ánimo de rendir una ponencia comprensible a los honorables miembros de la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes y buscando precisar los objetivos, el alcance y la necesidad del proyecto, procedemos a desarrollar el informe de ponencia en el siguiente orden:

1. Antecedentes y trámite legislativo
2. Objeto del proyecto de Ley
3. Exposición de motivos
- 3.1 Consideraciones generales
4. Fundamentos Jurídicos
5. Circunstancias o eventos que pueden generar posibles conflictos de intereses
6. Impacto fiscal de la iniciativa
7. Texto aprobado en Primer Debate por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes
8. Pliego de modificaciones
9. Proposición
10. Texto propuesto para segundo debate

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO

La iniciativa objeto de estudio es de origen parlamentario, radicada en el Congreso de la República el día 20 de agosto 2025, por parte del honorable Representante a la Cámara *Silvio José Carrascal Rojas*. Fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1625 del 4 septiembre de 2025.

La Mesa Directiva, mediante Oficio número CSCP 3.7 -664-25 del 23 de septiembre de 2025, designó como Coordinador Ponente al honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís* y como ponente a la honorable Representante *María Fernanda Carrascal Rojas*, con el fin de rendir el presente informe de ponencia para primer debate.

El día 2 de diciembre de 2025, fue aprobado el informe de ponencia para primer debate en sesión presencial de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, con proposiciones avaladas

presentadas por los honorables Representantes *Leider Alexandra Vásquez Ochoa*. En la misma fecha, la Mesa Directiva, mediante Oficio número CSCP 3.7 – 940-25, designó como Coordinador Ponente

al honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís* y como ponente a la *Maria Fernanda Carrascal Rojas*, con el fin de rendir el presente informe de ponencia para segundo debate.

PROPOSICIONES RADICADAS EN PRIMER DEBATE		
PROPOSIDENTE	PROPOSICIÓN	ESTADO
Honorable Representante Leider Alexandra Vásquez Ochoa	<p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN MODIFICATORIA</p> <p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 257 DE 2025 CÁMARA, <i>por medio del cual se refuerza la protección a los menores de edad sobre el consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias toxicas vendidos por cualquier medio de distribución o entrega, y se dictan otras disposiciones</i>".</p> <p>Con fundamento en lo contemplado en la Ley 5a de 1992 y las normas concordantes, modifíquese el título del Proyecto de Ley, el cual reza de la siguiente manera:</p> <p><i>"Por medio del cual se refuerza la protección a las personas los menores de edad sobre el consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias toxicas vendidos por cualquier medio de distribución o entrega, y se dictan otras disposiciones"</i>.</p>	APROBADA
H.R Leider Alexandra Vásquez Ochoa	<p>Con fundamento en lo contemplado en la Ley 5a de 1992 y las normas concordantes, modifíquese el artículo 1º del Proyecto de Ley, el cual reza de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 1º. Modifíquese el artículo 1º de la Ley 124 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 1º. Prohibase el expendio de bebidas embriagantes a personas menores de edad, ya sea en establecimientos de comercio o por cualquier medio de distribución o entrega.</p> <p>Queda igualmente prohibida toda forma de comercialización dirigida a niños, niñas y adolescentes menores. La persona que facilite la venta o el suministro de bebidas embriagantes a personas menores de edad será sancionada conforme a lo dispuesto en los Códigos Nacional y Departamental de Policía y en la Ley 1801 de 2016.</p> <p>Parágrafo. Las Plataformas Ecommerce a través de las cuales se presta el servicio de domicilio o de compras, deberán verificar que, si el usuario registrado es una persona menor de edad, este no podrá realizar pedidos de bebidas embriagantes, cigarrillos, cigarrillos electrónicos, o sustancias toxicas para menores de edad.</p> <p>Si la persona que solicita el servicio de la plataforma no está registrada, ésta deberá indicar su número de cédula de ciudadanía para hacer el pedido de bebidas embriagantes, cigarrillos, cigarrillos electrónicos, o cualquier otro producto que contenga sustancias tóxicas para menores de edad; el repartidor que deba entregar cualquiera de los productos antes mencionados debe suministrarlo exclusivamente a un mayor de edad, para así proteger la compra y la entrega de estos productos de menores de edad.</p>	Aprobada
Honorable Representante Leider Alexandra Vásquez Ochoa	<p>Con fundamento en lo contemplado en la Ley 5a de 1992 y las normas concordantes, modifíquese el artículo 2º del Proyecto de Ley, el cual reza de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 2º. <i>Obligaciones de la Familia.</i> Los padres o en su defecto el representante legal tendrán la corresponsabilidad junto con las plataformas Ecommerce o de domicilio de verificar que no se comercialice productos prohibidos a personas menores de edad; en este sentido, una vez se produzca la compra, la plataforma deberá verificar que el usuario registrado no sea una persona menor de edad, para que este no pueda realizar pedidos de bebidas embriagantes, cigarrillos, cigarrillos electrónicos, o cualquier otro producto con sustancias toxicas para menores de edad.</p>	Aprobada

PROPOSICIONES RADICADAS EN PRIMER DEBATE		
PROONENTE	PROPOSICIÓN	ESTADO
Honorable Representante Leider Alexandra Vásquez Ochoa	<p>Con fundamento en lo contemplado en la ley 5 de 1992 y las normas concordantes, adíquese un artículo nuevo al Proyecto de Ley, el cual reza de la siguiente manera:</p> <p><i>Artículo nuevo. Campañas pedagógicas y de prevención por parte de las plataformas digitales. Las plataformas digitales de comercio electrónico, aplicaciones de entrega a domicilio y cualquier sistema tecnológico que permita la compra, solicitud o distribución de bebidas embriagantes, tabaco, cigarrillos electrónicos, vapeadores o sustancias tóxicas deberán implementar de manera permanente campañas de prevención, información y pedagogía dirigidas a sus usuarios.</i></p> <p><i>Estas campañas deberán:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Advertir sobre la prohibición de venta y entrega de estos productos a personas menores de edad. 2. Incluir mensajes visibles y obligatorios en las interfaces de compra, pago y entrega. 3. Incorporar herramientas tecnológicas de filtro, recordatorios, validaciones en pantalla y alertas preventivas. 4. Promover información sobre riesgos para la salud asociados al consumo en personas menores de edad. 5. Articularse con las campañas nacionales del Ministerio de Salud y Protección Social, y las campañas territoriales de prevención. <p><i>Parágrafo. Las plataformas deberán reportar anualmente al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio TIC las acciones pedagógicas implementadas y el alcance de sus campañas, para efectos de seguimiento, evaluación y control.</i></p>	Aprobada

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto busca modificar el artículo 1º de la Ley 124 de 1994 con el fin de actualizarla prohibiendo el expendio de bebidas embriagantes a personas menores de edad, ya sea en establecimientos de comercio o por cualquier medio de distribución o entrega como la venta por medio de plataformas de compra o de domicilios, pues al existir el vacío legal, no es viable proteger al menor frente a este comercio que por no estar reglamentado, está abierta la posibilidad de que las personas menores de edad adquieran cualquier alcohol y o tabaco por estos medios sin que ni siquiera sus padres se enteren de ello.

3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

3.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Según la Constitución Política de Colombia, el país es un Estado Social de Derecho basado en la solidaridad entre sus ciudadanos y en la primacía del interés general. Las autoridades de la República están constituidas para proteger a todas las personas que residan en Colombia, salvaguardando su vida, honor, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Además, tienen la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los deberes sociales tanto del Estado como de los particulares. Se asegura el derecho al libre desarrollo de la personalidad, con las restricciones necesarias impuestas por los derechos de los demás y el orden jurídico.

El mismo ordenamiento establece que tanto el Estado como la sociedad deben asegurar la

protección integral de la familia. Tanto la sociedad como el Estado están obligados a asistir y proteger al niño para asegurar su desarrollo equilibrado y el pleno ejercicio de sus derechos, los cuales prevalecen sobre los derechos de los demás. Por otro lado, el artículo 45 de la misma Constitución establece que los adolescentes tienen derecho a la protección y a una formación integral.

La protección de los derechos de los niños está respaldada por diversos tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano. Entre ellos destaca la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y aprobada en Colombia mediante la Ley 12 de 1991.

En la Sentencia T-715 de 1999 de la Corte Constitucional, entre las múltiples decisiones que se han ocupado del tema, indica que:

(...)

“Es una obligación del Estado proteger al niño. No puede haber una simple graduación en la protección, sino que debe ser una protección real, de carácter vinculante absoluto. Luego los programas de protección que el propio Estado ha señalado son de ineludible cumplimiento, es más, son finalidad del Estado por mandato del artículo 2º de la Constitución que establece:

“Los fines esenciales del Estado: ... garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...”

(...) “el Estado debe en todo caso, acudir en protección de los menores cuantas veces sea necesario, empleando óptimamente todos los mecanismos, medios y programas que la ley señale”.

La Ley 124 de 1994 prohíbe la venta de bebidas alcohólicas a menores de edad y establece medidas en caso de que menores sean encontrados consumiéndolas o en estado de embriaguez. Además, dispone que toda publicidad, identificación o promoción de bebidas alcohólicas debe incluir una referencia explícita a esta prohibición. Asimismo, los establecimientos que venden bebidas alcohólicas tienen el deber de colocar en un lugar visible la prohibición de venta a menores.

El artículo 9º de la Ley 1098 de 2006 establece que, en cualquier decisión administrativa, judicial u otra de naturaleza similar relacionada con niños, niñas y adolescentes, prevalecerán sus derechos, especialmente en caso de conflicto con los derechos fundamentales de otras personas. Además, en situaciones de conflicto entre varias disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará aquella que sea más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente.

Según el artículo 20, numeral 3, de la misma ley, se debe proteger a los niños, niñas y adolescentes contra el consumo de tabaco, sustancias psicoactivas, estupefacientes o bebidas alcohólicas, así como contra su utilización, reclutamiento u oferta en actividades relacionadas con la promoción, producción, recolección, tráfico, distribución y comercialización de estas sustancias.

El artículo 39 de la Ley 1098 de 2006 establece que es responsabilidad de la familia proteger a los niños, niñas y adolescentes contra cualquier amenaza o vulneración de su vida, dignidad e integridad personal. También deben prevenirles y mantenerles informados sobre los efectos nocivos del uso y consumo de sustancias psicoactivas, tanto legales como ilegales.

De acuerdo con el artículo 47 de la misma ley, los medios de comunicación tienen la responsabilidad específica de abstenerse de transmitir publicidad de cigarrillos y alcohol en horarios catalogados como franja infantil por el organismo competente.

El artículo 33 de la Ley 1122 de 2007 establece que el Plan Nacional de Salud Pública debe orientarse hacia la atención y prevención de los principales factores de riesgo para la salud, promoviendo condiciones y estilos de vida saludables. Esto incluye fortalecer la capacidad de la comunidad y de los diferentes niveles territoriales para intervenir en estas áreas.

Finalmente, el Código Nacional de Policía, contenido en el Decreto 1355 de 1970, en su artículo 111 permite a los reglamentos de policía local establecer zonas y horarios para el funcionamiento de establecimientos donde se vendan bebidas alcohólicas. El artículo 113 de dicho código autoriza a los reglamentos de policía a prescribir limitaciones a la venta de ciertos productos y señalar zonas

específicas para el expendio de estos artículos, en aras de mantener la tranquilidad y la salubridad públicas.

Estudios¹ realizados entre jóvenes escolarizados de 12 a 17 años revelan altas tasas de consumo de cigarrillos (51.4% en hombres y 41.8% en mujeres) y alcohol (77.9% en hombres y 72.5% en mujeres), con una edad promedio de inicio de 12.7 años para ambas sustancias. Además, se observa un uso elevado de tranquilizantes y solventes entre las sustancias psicoactivas legales mal utilizadas, y una alta prevalencia de consumo de marihuana como la sustancia predominante entre estas.

Según el Instituto Nacional de Salud (INS), el 5% de la población colombiana de 12 a 65 años ha utilizado vapeadores, siendo el 25% de ellos menores de edad. A nivel mundial, la Organización Mundial de la Salud estima que hay 1.3 mil millones de consumidores de productos de tabaco, principalmente en países de ingresos bajos y medianos, incluyendo a Colombia. En 2018, había 43 millones de consumidores de entre 13 y 15 años.

Según la Asociación Colombiana de Sociedades Científicas, el uso de cigarrillos electrónicos entre menores de edad equivale al de cigarrillos convencionales (9%, según la Encuesta Nacional de Tabaquismo 2018).

La OMS ha declarado el tabaquismo como una epidemia global. En Estados Unidos, entre 2017 y 2020, el 14% de los que buscaban reducir o eliminar el consumo de tabaco utilizaban cigarrillos electrónicos, y el 2% afirmaba ser consumidor exclusivo de estos productos.

La investigación ha vinculado el uso de vapeadores con una enfermedad pulmonar grave conocida como EVALI (Lesión Pulmonar Asociada al Uso de Cigarrillos Electrónicos). Entre finales de 2019 y febrero de 2020, se reportaron 2,807 casos en Estados Unidos, con 68 muertes atribuidas a esta enfermedad.

Los aerosoles de los cigarrillos electrónicos contienen diacetilo, cuya inhalación puede causar una enfermedad llamada bronquiolitis obliterante, caracterizada por el estrechamiento de los bronquiolos y síntomas como tos seca, dificultad para respirar o insuficiencia respiratoria en casos graves.

En cuanto al alcohol², según el tercer estudio de la Corporación Nuevos Rumbos, que incluyó a más de 11,500 estudiantes de bachillerato de hasta 17 años, los menores en Colombia comienzan a consumir alcohol a una edad promedio de 13 años. El 40%

¹ Datos obtenidos de: <https://consultorsalud.com/claves-regulacion-vapeadores-col/#:~:text=De%20acuerdo%20con%20cifras%20aportadas.de%20ellos%2C%20menores%20de%20edad>. [Fecha de [Ingreso: 18/7/2024]].

² Datos obtenidos de: <https://www.bavaria.co/seg%C3%A9n-estudio-en-colombia-los-menores-de-edad-empezan-consumir-alcohol-desde-los-13-a%C3%B1os> [Fecha de [Ingreso: 18/7/2024]].

de los menores de edad en el país están expuestos al consumo de alcohol, el 60% de ellos encuentran fácil acceso a estas bebidas y el 70% consume alcohol en presencia de sus padres.

Ahora bien, para hacernos una idea general de los movimientos en el Ecommerce, presentamos los datos³ más importantes sobre el comercio electrónico en Colombia del 2023:

- 39,5 millones de internautas, representa el 75,7% de la población (Fuente: Statista).
- El 55.9% de la población tiene una cuenta bancaria (Fuente: World Bank Global).
- 26.7 millones de personas hacen compras por internet (Statista).
- 76% de las ventas minoristas online en Colombia se realizaron a través de dispositivos móviles, (Statista).
- El ecommerce cross-border representa el 15% de las ventas (Ebanx).
- 73,68 millones de conexiones móviles celulares en Colombia a principios de 2023 (GSMA).
- El 52,8% usaron la Tarjeta de Crédito/Débito en la realización de compras en línea (CCCE).
- El ticket promedio es alrededor COP 165.370 (CCCE).
- Las tiendas online con más visitas o tráfico en Colombia según Similar Web - Nº de visitas.
- Consultado en mayo del 2024 por similar web. Cabe señalar que esto es un tráfico estimado, no es absoluto.
 - Mercado Libre Colombia (34.4 millones).
 - Amazon (26.6 millones)
 - Aliexpress (13. 3 millones)
 - Alkosto (12.8 Millones).
 - Falabella Colombia (9.7 millones).
 - Éxito (7.5 millones).
 - Homecenter Colombia (7.8 millones)
 - ebay (3.9 millones).
 - Dafiti (2.4 millones)
 - Alkomprar.com (2.3 millones).

Y las aplicaciones de domicilios más usadas en Colombia:

- Rappi
- DiDi Food
- TaDa Delivery
- Uber Eats, entre otras.

Por lo anterior y pese a que el legislador y el Estado han estado cumpliendo con su labor de emitir normatividad para evitar el consumo de tabaco, alcohol y otras sustancias nocivas para los menores de edad, se hace necesario actualizar las normas existentes.

³ Datos obtenidos de: <https://enviame.io/co/ecommerce-colombia/> [Fecha de [Ingreso: 18/07/2024].

4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Fundamentos constitucionales:

- **ARTÍCULO 44. Sobre derechos fundamentales de los niños:** la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás". (Negrilla fuera del texto).

- **ARTÍCULO 45. El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.**

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

-Según el artículo 49, el Estado tiene la responsabilidad de proporcionar servicios públicos de atención en salud y saneamiento ambiental. Además, es deber de cada persona velar por el cuidado integral de su salud y el de la comunidad.

Fundamentos legales:

- Ley 124 de 1994: *por la cual se prohíbe el expendio de bebidas embriagantes a menores de edad y se dictan otras disposiciones.*

- Ley 1098 de 2006: *por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.*

5. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PUEDEN GENERAR POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

Teniendo en cuenta el artículo 3º de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 en su artículo 291, estableciendo la obligación al autor del proyecto de presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

En este sentido, con el fin de ilustrar en el análisis frente a los posibles impedimentos que podrían derivar en conflictos de intereses producto de la actividad legislativa realizada, se citarán textualmente los criterios determinados en el artículo 1º de la ley 2003 de 2019:

“ARTÍCULO 1º. El artículo 286 de la Ley 5^a de 1992 quedará, así:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en 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 fusiona con los intereses de los electores.*
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.*
- c) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- e) *<Literal INEXEQUIBLE>*
- f) *Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

PARÁGRAFO 1º. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los Congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2º. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los Congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3º. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5^a de 1992 (...).

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que los beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que, el objeto del proyecto versa sobre la protección general de los menores de edad.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista que, en su esfera privada, identifique causales adicionales que a su juicio considere pertinentes y exponerlas durante el trámite correspondiente.

6. IMPACTO FISCAL

El cumplimiento de las metas y la ejecución de las medidas establecidas en el proyecto de ley se harán en el marco de las competencias constitucionales y legales de las entidades involucradas y en concordancia con la capacidad financiera y presupuestal y las reglas del marco fiscal de mediano plazo vigentes, en tanto corresponde a cada entidad comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, y la ejecución de los recursos que son aprobados por el Congreso de la República.

Para efectos de continuar con el trámite legislativo, conviene tener presente las disposiciones desarrolladas por la Corte Constitucional a lo largo de su jurisprudencia sobre la materia. Inicialmente, estableció mediante Sentencia C-866 de 2010⁴, lo siguiente:

“(...)En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-866 del 3 de noviembre de 2010. M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptualizar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica (...).

(...) Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los Congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente. (Resaltado fuera del texto) (...).

(...) En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

(i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;

(ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”;

(iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptualizar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y

(iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica (...”).

Por otra parte, recientemente decidió unificar la interpretación de lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, disponiendo en Sentencia C-520 de 2019⁵, lo que inmediatamente se cita:

“Finalmente, y dadas las discrepancias que se habían dado sobre el alcance de las obligaciones a cargo del legislador en esta materia, en la reciente Sentencia C-110 de 2019, la Sala Plena se inclinó por una decisión intermedia y unificó la interpretación al respecto, así:

“80.3. Con el propósito de unificar la interpretación en esta materia, la Corte estima necesario precisar (i) que el Congreso tiene la responsabilidad -como lo dejó dicho la Sentencia C-502 de 2007 y con fundamento en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003- de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley. Tal carga (ii) no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento. Sin embargo, (iii) sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales del proyecto de ley. En todo caso (iv) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público. En consecuencia, (v) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (vi) si el Gobierno atiende su obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo -ver num. 79.3 y 90-. (...)”.

Conforme a lo anterior, las propuestas incluidas en esta iniciativa legislativa no encajan dentro de los preceptos de ordenación de gasto o de otorgamiento de beneficios tributarios dispuestos en el inciso 2º del artículo 7º de la Ley 819 de 2003; razón por la cual no se incluyen costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-520 del 5 de noviembre de 2019. M. P Cristina Pardo S.

7. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SÉPTIMA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 257 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se refuerza la protección a las personas menores de edad sobre el consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias tóxicas vendidos por cualquier medio de distribución o entrega, y se dictan otras disposiciones.

(Aprobado en la sesión presencial del 2 de diciembre de 2025, Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, Acta número 18)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 124 de 1994, el cual quedará, así:

Artículo 1°. Prohíbase el expendio de bebidas embriagantes a personas menores de edad, ya sea en establecimientos de comercio o por cualquier medio de distribución o entrega.

Queda igualmente prohibida toda forma de comercialización dirigida a niños, niñas y adolescentes. La persona que facilite la venta o el suministro de bebidas embriagantes a personas menores de edad será sancionada conforme a lo dispuesto en los Códigos Nacional y Departamental de Policía y en la Ley 1801 de 2016.

Parágrafo. Las Plataformas Ecommerce a través de las cuales se presta el servicio de domicilio o de compras, deberán verificar que, si el usuario registrado es una persona menor de edad, este no podrá realizar pedidos de bebidas embriagantes, cigarrillos, cigarrillos electrónicos, o sustancias tóxicas para menores de edad.

Si la persona que solicita el servicio de la plataforma no está registrada, esta deberá indicar su número de cédula de ciudadanía para hacer el pedido de bebidas embriagantes, cigarrillos, cigarrillos electrónicos, o cualquier otro producto que contenga sustancias tóxicas el repartidor que deba entregar cualquiera de los productos antes mencionados debe suministrarlo exclusivamente a un mayor de edad.

Artículo 2°. Obligaciones de la familia. Los padres o en su defecto el representante legal tendrán la corresponsabilidad junto con las plataformas Ecommerce o de domicilio de verificar que no se comercialice productos prohibidos a personas menores de edad; en este sentido, una vez se produzca la compra, la plataforma deberá verificar que el usuario registrado no sea una persona

menor de edad, para que este no pueda realizar pedidos de bebidas embriagantes, cigarrillos, cigarrillos electrónicos, o cualquier otro producto con sustancias tóxicas.

Artículo 3°. Sanciones. Quien infrinja las prohibiciones establecidas en la presente ley incurrirá en sanciones administrativas. En particular, se impondrá multa equivalente a veinte (20) salarios mínimos diarios legales vigentes y/o el cierre temporal de la actividad comercial. Serán competentes para imponer dichas sanciones los inspectores de policía municipales o distritales, en el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, aplicando el procedimiento sancionatorio previsto en la Ley 1801 de 2016.

Artículo 4°. Campañas pedagógicas y de prevención por parte de las plataformas digitales. Las plataformas digitales de comercio electrónico, aplicaciones de entrega a domicilio y cualquier sistema tecnológico que permita la compra, solicitud o distribución de bebidas embriagantes, tabaco, cigarrillos electrónicos, vapeadores o sustancias tóxicas deberán implementar de manera permanente campañas de prevención, información y pedagogía dirigidas a sus usuarios.

Estas campañas deberán:

1. Advertir sobre la prohibición de venta y entrega de estos productos a personas menores de edad.
2. Incluir mensajes visibles y obligatorios en las interfaces de compra, pago y entrega.
3. Incorporar herramientas tecnológicas de filtro, recordatorios, validaciones en pantalla y alertas preventivas.
4. Promover información sobre riesgos para la salud asociados al consumo en personas menores de edad.
5. Articularse con las campañas nacionales del Ministerio de Salud y Protección Social, y las campañas territoriales de prevención.

Parágrafo. Las plataformas deberán reportar anualmente al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, las acciones pedagógicas implementadas y el alcance de sus campañas, para efectos de seguimiento, evaluación y control.

Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se realiza modificación frente al artículo 2 del proyecto de ley. Los demás artículos se presentarán sin ninguna modificación respecto del texto aprobado en primer debate.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	OBSERVACIÓN
Artículo 2°. Obligaciones de la familia. Los padres o en su defecto el representante legal tendrán la corresponsabilidad junto con las plataformas Ecommerce o de domicilio de verificar que no se comercialice productos prohibidos a personas menores de edad; en este sentido, una vez se produzca la compra, la plataforma deberá verificar que el usuario registrado no sea una persona menor de edad, para que este no pueda realizar pedidos de bebidas embriagantes, cigarrillos, cigarrillos electrónicos, o cualquier otro producto con sustancias tóxicas.	Artículo 2°. Obligaciones de la familia. Los padres o en su defecto el representante legal, <u>tutor legal o quien ejerza la custodia de la persona menor de edad, según los criterios determinados en el Código Civil y el Código de la Infancia y Adolescencia, o las demás normas que los modifiquen, sustituyan o deroguen</u> , tendrán la corresponsabilidad junto con las plataformas Ecommerce o de domicilio de verificar que no se comercialice productos prohibidos a personas menores de edad; en este sentido, una vez se produzca la compra, la plataforma deberá verificar que el usuario registrado no sea una persona menor de edad, para que este no pueda realizar pedidos de bebidas embriagantes, cigarrillos, cigarrillos electrónicos, o cualquier otro producto con sustancias tóxicas.	Se hace modificación con el fin de dar claridad frente a que las obligaciones contempladas en este artículo se extienden a todas las personas que tienen obligación legal de cuidado frente a la persona menor de edad teniendo en cuenta las normas existentes.

9. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5^a de 1992, nos permitimos rendir **PONENCIA POSITIVA** y, en consecuencia, solicitamos de manera respetuosa a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, dar **SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA** al **PROYECTO DE LEY 257 DE 2025**, *por medio del cual se refuerza la protección a las personas menores de edad sobre el consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias tóxicas vendidos por cualquier medio de distribución o entrega, y se dictan otras disposiciones*.

De los honorables Representantes,



GERMAN ROQUELIO ROJAS ARIAS
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Ponente
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

10. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 257 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se refuerza la protección a las personas menores de edad sobre el consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias tóxicas vendidos por cualquier medio de distribución o entrega, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 124 de 1994, el cual quedará, así:

Artículo 1°. Prohíbase el expendio de bebidas embriagantes a personas menores de edad, ya sea en establecimientos de comercio o por cualquier medio de distribución o entrega.

Queda igualmente prohibida toda forma de comercialización dirigida a niños, niñas y adolescentes. La persona que facilite la venta o el suministro de bebidas embriagantes a personas menores de edad será sancionada conforme a lo dispuesto en los Códigos Nacional y Departamental de Policía y en la Ley 1801 de 2016.

Parágrafo. Las Plataformas Ecommerce a través de las cuales se presta el servicio de domicilio o de compras, deberán verificar que, si el usuario registrado es una persona menor de edad, este no podrá realizar pedidos de bebidas embriagantes, cigarrillos, cigarrillos electrónicos, o sustancias toxicas para menores de edad.

Si la persona que solicita el servicio de la plataforma no está registrada, esta deberá indicar su número de cédula de ciudadanía para hacer el pedido de bebidas embriagantes, cigarrillos, cigarrillos electrónicos, o cualquier otro producto que contenga sustancias tóxicas el repartidor que deba entregar cualquiera de los productos antes mencionados debe suministrarlo exclusivamente a un mayor de edad.

Artículo 2°. Obligaciones de la familia. Los padres o en su defecto el representante legal, tutor legal o quien ejerza la custodia de la persona menor de edad, según los criterios determinados en el Código Civil y el Código de la Infancia y Adolescencia, o las demás normas que los modifiquen, sustituyan o deroguen, tendrán la corresponsabilidad junto con las plataformas Ecommerce o de domicilio de verificar que no se comercialice productos prohibidos a personas menores de edad; en este sentido, una vez se produzca la compra, la plataforma deberá verificar que el usuario registrado no sea una persona menor de edad, para que este no pueda realizar pedidos de bebidas embriagantes, cigarrillos, cigarrillos electrónicos, o cualquier otro producto con sustancias tóxicas.

Artículo 3°. Sanciones. Quien infrinja las prohibiciones establecidas en la presente

ley incurrirá en sanciones administrativas. En particular, se impondrá multa equivalente a veinte (20) salarios mínimos diarios legales vigentes y/o el cierre temporal de la actividad comercial. Serán competentes para imponer dichas sanciones los inspectores de policía municipales o distritales, en el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, aplicando el procedimiento sancionatorio previsto en la Ley 1801 de 2016.

Artículo 4°. Campañas pedagógicas y de prevención por parte de las plataformas digitales. Las plataformas digitales de comercio electrónico, aplicaciones de entrega a domicilio y cualquier sistema tecnológico que permita la compra, solicitud o distribución de bebidas embriagantes, tabaco, cigarrillos electrónicos, vapeadores o sustancias tóxicas deberán implementar de manera permanente campañas de prevención, información y pedagogía dirigidas a sus usuarios.

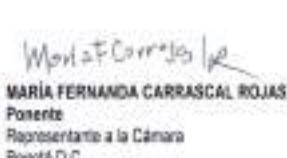
Estas campañas deberán:

1. Advertir sobre la prohibición de venta y entrega de estos productos a personas menores de edad.
2. Incluir mensajes visibles y obligatorios en las interfaces de compra, pago y entrega.
3. Incorporar herramientas tecnológicas de filtro, recordatorios, validaciones en pantalla y alertas preventivas.
4. Promover información sobre riesgos para la salud asociados al consumo en personas menores de edad.
5. Articularse con las campañas nacionales del Ministerio de Salud y Protección Social, y las campañas territoriales de prevención.

Parágrafo. Las plataformas deberán reportar anualmente al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, las acciones pedagógicas implementadas y el alcance de sus campañas, para efectos de seguimiento, evaluación y control.

Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,



TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 257 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se refuerza la protección a las personas menores de edad sobre el consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias tóxicas vendidos por cualquier medio de distribución o entrega, y se dictan otras disposiciones.

(Aprobado en la sesión presencial del 2 de diciembre de 2025, Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, Acta número 18)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 124 de 1994, el cual quedará, así:

Artículo 1°. Prohíbase el expendio de bebidas embriagantes a personas menores de edad, ya sea en establecimientos de comercio o por cualquier medio de distribución o entrega.

Queda igualmente prohibida toda forma de comercialización dirigida a niños, niñas y adolescentes. La persona que facilite la venta o el suministro de bebidas embriagantes a personas menores de edad será sancionada conforme a lo dispuesto en los Códigos Nacional y Departamental de Policía y en la Ley 1801 de 2016.

Parágrafo. Las Plataformas Ecommerce a través de las cuales se presta el servicio de domicilio o de compras, deberán verificar que, si el usuario registrado es una persona menor de edad, este no podrá realizar pedidos de bebidas embriagantes, cigarrillos, cigarrillos electrónicos, o sustancias toxicas para menores de edad.

Si la persona que solicita el servicio de la plataforma no está registrada, esta deberá indicar su número de cédula de ciudadanía para hacer el pedido de bebidas embriagantes, cigarrillos, cigarrillos electrónicos, o cualquier otro producto que contenga sustancias tóxicas; el repartidor que deba entregar cualquiera de los productos antes mencionados debe suministrarlo exclusivamente a un mayor de edad.

Artículo 2°. Obligaciones de la familia. Los padres o en su defecto el representante legal tendrán la corresponsabilidad junto con las plataformas Ecommerce o de domicilio de verificar que no se comercialice productos prohibidos a personas menores de edad; en este sentido, una vez se produzca la compra, la plataforma deberá verificar que el usuario registrado no sea una persona menor de edad, para que este no pueda realizar pedidos de bebidas embriagantes, cigarrillos, cigarrillos electrónicos, o cualquier otro producto con sustancias tóxicas.

Artículo 3°. Sanciones. Quien infrinja las prohibiciones establecidas en la presente ley incurrirá en sanciones administrativas. En particular, se impondrá multa equivalente a veinte (20) salarios mínimos diarios legales vigentes y/o el cierre temporal de la actividad comercial. Serán competentes para imponer dichas sanciones los inspectores de policía municipales o distritales, en el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, aplicando el procedimiento sancionatorio previsto en la Ley 1801 de 2016.

Artículo 4°. Campañas pedagógicas y de prevención por parte de las plataformas digitales. Las plataformas digitales de comercio electrónico, aplicaciones de entrega a domicilio y cualquier

sistema tecnológico que permita la compra, solicitud o distribución de bebidas embriagantes, tabaco, cigarrillos electrónicos, vapeadores o sustancias tóxicas deberán implementar de manera permanente campañas de prevención, información y pedagogía dirigidas a sus usuarios.

Estas campañas deberán:

1. Advertir sobre la prohibición de venta y entrega de estos productos a personas menores de edad.
2. Incluir mensajes visibles y obligatorios en las interfaces de compra, pago y entrega.
3. Incorporar herramientas tecnológicas de filtro, recordatorios, validaciones en pantalla y alertas preventivas.
4. Promover información sobre riesgos para la salud asociados al consumo en personas menores de edad.

5. Articularse con las campañas nacionales del Ministerio de Salud y Protección Social, y las campañas territoriales de prevención.

Parágrafo. Las plataformas deberán reportar anualmente al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, las acciones pedagógicas implementadas y el alcance de sus campañas, para efectos de seguimiento, evaluación y control.

Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

* * *

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 579 DE 2025 CÁMARA - 156 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se aprueba la “Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios”, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1989.

El congreso de Colombia DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase la “Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios”, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1989.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7 de 1944, la “Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios”, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1989, que se aprueba mediante el artículo primero de esta ley, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Bogotá, D. C., diciembre 11 de 2025

En Sesión Plenaria Ordinaria del 3 de diciembre de 2025, fue aprobado en Segundo Debate, sin modificaciones, el Texto Definitivo del Proyecto de Ley número 579 de 2025 Cámara - 156 de 2024 Senado, *por medio de la cual se aprueba la convención internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios, aprobada por la asamblea general de las naciones unidas el 4 de diciembre de 1989*. Esto con el fin, que el citado proyecto siga su curso legal y reglamentario, de conformidad con lo establecido en el artículo 183 de la Ley 5^a de 1992.

Lo anterior, según consta en Acta de Sesión Plenaria Ordinaria número 293 de diciembre 3 de 2025, previo su anuncio en Sesión Plenaria Ordinaria del 2 de diciembre de 2025, correspondiente al Acta número 292.

JAIENE LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General



C O N T E N I D O

Gaceta número 2371 - Miércoles, 17 de diciembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES**PONENCIAS****Págs.**

Informe de ponencia positiva para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Séptima en Cámara del Proyecto de Ley número 082 de 2025 Cámara, por medio de la cual se garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se establecen seguros, auxilios y beneficios a los dignatarios de los organismos de acción comunal y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Séptima al Proyecto de Ley número 165 de 2025 Cámara, por medio de la cual se amplía la vacunación gratuita contra el virus del papiloma humano (VPH), y se dictan otras disposiciones.....	13
Informe de Ponencia positiva para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Séptima en Cámara del Proyecto de Ley número 257 de 2025, por medio del cual se refuerza la protección a las personas menores de edad sobre el consumo de alcohol, tabaco y otras sustancias tóxicas vendidos por cualquier medio de distribución o entrega, y se dictan otras disposiciones.....	22

TEXTOS DE PLENARIA

Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de Ley número 579 de 2025 Cámara, 156 de 2024 Senado, por medio de la cual se aprueba la “Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios”, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1989	32
--	----