

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5^a de 1992)IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N^o 1691

Bogotá, D. C., viernes, 12 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se prohíbe la figura del contrato sindical y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre de 2025

Señor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Referencia. Radicación proyecto de ley.

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5^a de 1992, nos permitimos poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el siguiente **Proyecto de Ley número 305 de 2025 Cámara**, *por medio del cual se prohíbe la figura del contrato sindical y se dictan otras disposiciones*, con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Atentamente,

 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico
 CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA Senador del Pacto Histórico Polo Democrático Alternativo	 GABRIEL BECERRA YÁÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico - Unión Patriótica
 WILSON NEBER ARIAS CASTILLO Senador de la República Pacto Histórico	 HÉRCILIO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Pacto Histórico

 ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN Representante a la Cámara Pacto Histórico	 CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico
 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se prohíbe la figura del contrato sindical y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto suprimir del ordenamiento jurídico laboral colombiano la figura del contrato sindical, con el fin de fortalecer la protección de los derechos laborales y la libertad sindical, evitando la tercerización laboral indebida/irregular y garantizando la negociación colectiva auténtica.

ARTÍCULO 2º. Prohibición de contratos sindicales con organizaciones sindicales para la prestación de servicios o ejecución de obras. Modifíquese el artículo 482 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

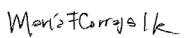
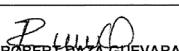
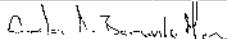
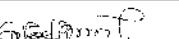
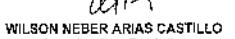
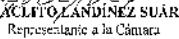
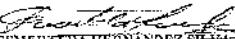
Artículo 482. PROHIBICIÓN DE CONTRATOS SINDICALES CON ORGANIZACIONES SINDICALES PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS O EJECUCIÓN DE OBRAS. Se prohíbe la celebración de contratos sindicales o cualquier tipo de acuerdo civil o mercantil que tenga por objeto o efecto encomendar a las organizaciones de trabajadores la ejecución de obras, trabajos o la

prestación de servicios en favor de terceros a cambio de un precio.

Parágrafo transitorio. Los contratos sindicales vigentes al momento de la publicación de esta ley, se mantendrán hasta tanto los afiliados partícipes sean beneficiarios de acuerdos de formalización laboral en los términos de la Ley 1610 de 2013, en los cuales además deberá ser parte el sindicato de la empresa contratante o el más representativo del sector.

ARTÍCULO 3º. Vigencia y derogatorias. La presente disposición rige a partir de la fecha de sanción y publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 ROBERTO DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico
 CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA Senador del Pacto Histórico Polo Democrático Alternativo	 GABRIEL BECERRA VÁÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico - Unión Patriótica
 WILSON NEBER ARIAS CASTILLO Senador de la República Pacto Histórico	 HERIBERTO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Pacto Histórico
 ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN Representante a la Cámara Pacto Histórico	 CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana - Pacto Histórico
 ESMERALDA HERNÁNDEZ SIEVA Senadora de la República Pacto Histórico	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos está compuesta por nueve (9) apartes:

1. Objeto del proyecto de ley.
2. Problema a resolver.
3. Cómo se resuelve el problema.
4. Antecedentes.
5. Justificación del proyecto.
6. Normatividad y jurisprudencia.
7. Derecho comparado
8. Conflicto de intereses.
9. Referencias.

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto suprimir del ordenamiento jurídico laboral colombiano la figura del contrato sindical, con el fin de fortalecer la protección de los derechos laborales y la libertad sindical, evitando la tercerización laboral indebida/irregular y garantizando la negociación colectiva auténtica.

2. PROBLEMA A RESOLVER

El proyecto de ley parte de la identificación de un serio problema en la legislación laboral colombiana: la figura del contrato sindical. El Código Sustantivo del Trabajo (CST) define el contrato sindical como

aquel que celebran uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios empleadores para la prestación de servicios o la ejecución de obras mediante sus afiliados. En la práctica, esta figura se ha desvirtuado y utilizado como mecanismo de **tercerización laboral** que precariza las condiciones de trabajo y socava la libertad sindical. Diversos análisis señalan que el contrato sindical se ha convertido en una forma de contratación en la cual supuestos “sindicatos” de papel suministran mano de obra a las empresas sin una verdadera negociación colectiva, lucrándose a costa de los trabajadores y evadiendo las protecciones laborales (Patiño, 2023). En vez de cumplir un fin legítimo de cooperación laboral, esta figura ha servido para encubrir tercerización ilegal, permitiendo que empleadores eviten la contratación directa de personal y las obligaciones laborales correspondientes.

Las consecuencias negativas son múltiples. En primer lugar, se viola la libertad sindical, pues quienes ingresan a estos “sindicatos” lo hacen no por convicción sino como requisito para obtener un trabajo, sin posibilidad real de retirarse libremente o de ejercer derechos colectivos auténticos. No existe una negociación colectiva genuina: los trabajadores simplemente se adhieren a las condiciones fijadas entre el empleador y la cúpula del sindicato contratante, sin poder negociar beneficios extralegales ni participar en las decisiones.

En segundo lugar, el contrato sindical se utiliza para desconocer derechos laborales mínimos. A los trabajadores involucrados ni siquiera se les denomina “trabajadores” en muchos casos, sino “afiliados partícipes”, a fin de contratarlos por debajo de estándares legales y evadir garantías de estabilidad, vacaciones, prestaciones y demás derechos consagrados en la ley (Vásquez, 2025). Estudios han demostrado que una proporción significativa de estos contratos no reconoce derechos básicos: por ejemplo, en cerca del 38% de contratos sindicales analizados no se otorga el derecho a vacaciones, y en muchos se imponen jornadas excesivas de hasta 12 horas diarias sin remuneración de horas extra adecuadas (Vásquez, 2025).

En tercer lugar, la figura implica una tercerización laboral prohibida. La ley colombiana solo permite a las Empresas de Servicios Temporales (EST) cierta tercerización en casos tasados; sin embargo, a través de contratos sindicales miles de trabajadores son suministrados a empresas usuarias, eludiendo los límites legales. De hecho, se estima que en más del 90% de los contratos sindicales existentes, la empresa beneficiaria no contrata directamente a ningún trabajador, sino que toda la planta es tercerizada por medio del sindicato contratista (CUT, 2025). Esto supone un claro fraude a la ley: tras la prohibición de la tercerización mediante Cooperativas de Trabajo Asociado en 2010, muchas de estas se transformaron en sindicatos de papel para seguir operando de la misma manera.

En resumen, el problema a resolver es la desnaturalización del contrato sindical, figura que

en teoría pertenece al derecho colectivo laboral pero que en la realidad se ha usado para precarizar el empleo, evadir responsabilidades patronales y obstaculizar la formación de sindicatos auténticos.

3. CÓMO SE RESUELVE EL PROBLEMA

El proyecto de ley propone eliminar la figura del contrato sindical de la legislación laboral colombiana, corrigiendo así las distorsiones y abusos señalados. Concretamente, la iniciativa busca modificar las disposiciones del CST que permiten el contrato sindical para prohibir expresamente la celebración de nuevos contratos sindicales. De esta forma, ningún sindicato de trabajadores podrá en adelante actuar como empresa de suministro de personal, ni los empleadores podrán delegar la ejecución de obras o servicios en sindicatos a cambio de un precio.

La propuesta legislativa no solo proscribe hacia el futuro la celebración de contratos sindicales, sino que establece mecanismos de transición para resolver la situación de los trabajadores actualmente vinculados bajo esta modalidad. En línea con las recomendaciones de las organizaciones de trabajadores, el proyecto dispone que los contratos sindicales vigentes se mantengan solo temporalmente, mientras se realizan procesos de formalización laboral de esos trabajadores.

Esto implica que las empresas que hoy se benefician de mano de obra mediante contratos sindicales deberán proceder a contratar directamente a dichos trabajadores o integrarlos a plantas de personal, garantizándoles todos los derechos laborales de ley.

En suma, la solución normativa consiste en suprimir la figura del contrato sindical e imponer la contratación laboral directa como regla, cerrando el vacío legal que permitía esa tercerización encubierta. Con ello se restablece la primacía de la relación laboral directa trabajador-empleador y se fortalecen la negociación colectiva auténtica y el trabajo decente en Colombia.

4. ANTECEDENTES

La figura del contrato sindical tiene orígenes remotos en la legislación colombiana. Fue contemplada desde el Código Sustantivo del Trabajo original de 1950 (Decreto número 2663 de 1950), en una época en que los derechos de libertad sindical no estaban plenamente desarrollados. De hecho, puede considerarse un resabio histórico o “fósil” legislativo de mediados del siglo XX, previo a la consagración robusta de los derechos de asociación y negociación colectiva en instrumentos nacionales e internacionales. Por décadas esta figura tuvo escasa aplicación práctica; primaron los modelos tradicionales de contratación directa o a través de convenciones colectivas entre sindicatos y empleadores, sin que los sindicatos asumieran el rol de empleadores (Vásquez, 2025).

La situación cambió radicalmente a inicios del siglo XXI, especialmente durante la década de 2000.

En el gobierno del expresidente Álvaro Uribe (2002-2010) se adoptaron políticas laborales que, bajo la bandera de la “flexibilización”, debilitaron a los sindicatos tradicionales y promovieron esquemas alternativos de vinculación. Durante ese periodo se reformó la regulación del contrato sindical, otorgándole un impulso inusitado: se facilitó que las decisiones en estos “sindicatos” giraran en torno a su presidente, debilitando los controles democráticos internos como la asamblea general (Vásquez, 2025). Así, se creó el escenario para que pequeñas camarillas al interior de sindicatos de papel negociaran directamente con las empresas, sin participación real de los afiliados. El resultado fue un crecimiento explosivo de esta figura: en 2002, cuando inició el primer gobierno Uribe, apenas se registraban 8 contratos sindicales en el país; menos de una década después, ya se contaban por centenares (Vásquez, 2025).

Un hito clave en los antecedentes fue la expedición de la Ley 1429 de 2010, que prohibió expresamente la tercerización laboral a través de Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA) en actividades misionales permanentes. Esta reforma buscó frenar los abusos de las cooperativas ficticias que servían para tercerizar trabajadores sin derechos. Sin embargo, una consecuencia no deseada fue que muchas de esas cooperativas simplemente mutaron en falsos sindicatos para seguir operando bajo la figura del contrato sindical (CUT, 2025). Con la anuencia de la autoridad laboral de la época, entre 2010 y 2014 surgieron decenas de nuevos “sindicatos” cuyo objeto real era la tercerización de personal.

La Escuela Nacional Sindical (ENS) logró documentar este fenómeno: según datos del Ministerio de Trabajo recopilados por la ENS, hacia 2014 existían alrededor de 2.000 contratos sindicales activos, concentrados en sectores como la salud, donde se reemplazó masivamente la nómina directa por trabajadores tercerizados vía sindicato. En efecto, muchos hospitales públicos y clínicas -tras la prohibición de las CTA- continuaron tercerizando médicos, enfermeras y personal asistencial mediante contratos sindicales, replicando e incluso agravando la precariedad existente (Vásquez, 2025).

La reacción del poder judicial y de la comunidad internacional ante este fenómeno no se hizo esperar.

- La Corte Suprema de Justicia (Sala Laboral) ha analizado la naturaleza del contrato sindical en varios fallos recientes, advirtiendo sobre sus límites. En la Sentencia SL3086-2021, la Corte examinó un caso relacionado con el uso de contratos sindicales para suplir necesidades permanentes de personal, y fue categórica en señalar el grave riesgo de precarización: enfatizó que los sindicatos no pueden convertirse en un “triste sucedáneo” de las cooperativas de trabajo asociado que fueron prohibidas por la ley, ejerciendo labores de suministro fraudulento de personal. La Corte Suprema destacó que cuando a través de un contrato sindical se encubren verdaderas relaciones de trabajo subordinado y permanente, se produce “un

trabajo sin derechos y, por ello mismo, un trabajo precario". Esta posición judicial, si bien reconoce que el contrato sindical está previsto en la ley, advierte que su uso debe ceñirse a fines lícitos y no para evadir la legislación laboral vigente.

- Por su parte, el **Consejo de Estado** también se ha pronunciado en torno a la naturaleza del contrato sindical en el sector público, delimitando su procedencia en ciertos casos y señalando que no puede vulnerar normas de orden público laboral (por ejemplo, no es viable para reemplazar plantas permanentes en entidades estatales, so pena de desviación de la figura). Así a través de la Sentencia 00485 de 2017 definió la tercerización laboral ilegal y establece criterios clave:

"La tercerización laboral es ilegal cuando en una institución y/o empresa pública y/o privada coincidan dos elementos:

a) Se vincula personal para desarrollo de las actividades misionales permanentes a través de un proveedor...

b) Se vincula personal de una forma que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes".

Este pronunciamiento, si bien no menciona expresamente el contrato sindical, es relevante pues aclara que en el sector público no se puede subcontratar personal para funciones permanentes, lo cual excluye la posibilidad de usar contratos sindicales con ese fin.

Por su parte, la Sentencia 939 de 1997 (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil) estipuló:

"Dentro de los objetivos legales de los sindicatos, no es posible la celebración de contratos de prestación de servicios con entidades estatales".

En el plano internacional, desde hace años los órganos de control de la OIT han puesto la mira en las prácticas colombianas de tercerización laboral.

En 2015, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) presentó una queja formal ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT exponiendo cómo, tras la prohibición de las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA), surgieron numerosos "sindicatos" cuyo único fin era la tercerización, listando casos concretos de cooperativas transformadas en sindicatos de fachada (Vásquez, 2025). Estas denuncias, junto con los informes de la Comisión de Expertos de la OIT, han alimentado la preocupación internacional por el uso de figuras como el contrato sindical y los pactos colectivos para debilitar la sindicalización en Colombia. Vale mencionar que ya desde 2011, en el marco del Plan de Acción Laboral suscrito entre Colombia y Estados Unidos, el gobierno colombiano se comprometió a tomar medidas contra la tercerización indebida, la tercerización ilegal y la violación a la libertad sindical, lo que incluyó la expedición de normativas más estrictas sobre cooperativas de trabajo y la promesa de revisar otras

figuras afines (aunque en su momento no se legisló sobre el contrato sindical específicamente).

En síntesis, los antecedentes muestran cómo el contrato sindical, concebido originalmente en otra era, recobró vigencia y fue instrumentalizado como estrategia de flexibilización durante las últimas décadas, en detrimento de los trabajadores. La proliferación de esta figura tras el cierre de la vía cooperativa evidenció un vacío legal que ahora se pretende subsanar. Las altas cortes nacionales han advertido su uso fraudulento, y organismos internacionales y sindicatos han exigido su eliminación o reforma. Este proyecto de ley se inscribe, por tanto, en un contexto de creciente consenso acerca de la necesidad de erradicar el contrato sindical como mecanismo lesivo de los derechos laborales.

5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La justificación para eliminar la figura del contrato sindical descansa en razones jurídicas, sociales y económicas de gran peso.

En primer término, se trata de restablecer la vigencia real de los derechos laborales y sindicales consagrados en la Constitución y la ley. La Constitución Política de 1991 en su artículo 39 garantiza la libertad de asociación sindical, y el contrato sindical tal como opera actualmente la conculca gravemente. Como se explicó, bajo esta modalidad el trabajador se ve obligado a afiliarse a un sindicato no para ejercer derechos colectivos, sino como condición para acceder a un empleo, desnaturalizando la esencia del sindicalismo. No hay libertad sindical efectiva cuando la afiliación es forzada y el sindicato actúa como patrón y no como representante de los trabajadores. Eliminar el contrato sindical es necesario para que los sindicatos retomen su papel genuino: organizaciones democráticas destinadas a defender los intereses de los trabajadores, no empresas de tercerización lucrativa (CUT, 2025).

En segundo lugar, la eliminación se justifica para combatir la precarización laboral. El contrato sindical se ha traducido en miles de trabajadores sin estabilidad ni derechos plenos: empleados bajo esta figura que no gozan de prestaciones integrales, con remuneraciones frecuentemente inferiores a las de empleados directos, sin protección adecuada en salud ocupacional ni derecho a sindicalizarse independientemente. La iniciativa legislativa busca revertir esta situación promoviendo la formalización. Al obligar a las empresas a contratar directamente a su personal (inclusive al actualmente tercerizado vía sindicatos), se espera que estos trabajadores pasen a tener contratos de trabajo regulares, con seguridad social, prestaciones, estabilidad reforzada y posibilidad de sindicalización real. Esto va en línea con el objetivo de trabajo decente y digno: ningún trabajador debe permanecer en una zona gris de la legalidad laboral. La Corte Suprema de Justicia ha sostenido que el empleo mediado por falsos sindicatos acarrea "trabajo sin derechos..."

un trabajo precario”¹, lo cual lesiona la garantía constitucional del derecho al trabajo en condiciones dignas (art. 25 C. P.). Por ende, la reforma propuesta busca eliminar la causa de esa precariedad.

Un tercer fundamento es reforzar el principio de igualdad ante la ley laboral y eliminar ventajas competitivas basadas en el incumplimiento de normas. Actualmente, empresas que recurren a contratos sindicales reducen costos laborales de forma artificial (no pagan ciertos recargos, prestaciones completas, indemnizaciones, etc.), obteniendo una ventaja comparativa sobre aquellas empresas cumplidoras que contratan directamente a su personal. Esta competencia desleal incentiva a que más empleadores opten por esquemas irregulares para reducir costos, creando una “carrera hacia el abismo” en materia de estándares laborales. Al proscribir el contrato sindical, se establece un **piso común**: todos los empleadores deberán respetar las mismas obligaciones laborales, nivelando el terreno y estimulando una competencia basada en productividad y no en violación de derechos. Esto contribuye a la formalización de la economía y a la financiación adecuada de la seguridad social (pues muchos de estos esquemas evaden aportes completos).

Desde la perspectiva legal, también es importante señalar que la continuidad de la figura del contrato sindical se hace insostenible ante los compromisos internacionales de Colombia. La OIT, mediante sus convenios y órganos de control, ha enfatizado que prácticas como los pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados o la tercerización vía “sindicatos” paralelos contrariarían el espíritu del derecho de negociación colectiva. En particular, el Convenio 98 de la OIT (ratificado por Colombia mediante Ley 27 de 1976) obliga a las autoridades a fomentar la negociación colectiva auténtica entre empleadores y organizaciones de trabajadores, lo que es incompatible con esquemas en los que una empresa evita negociar con sus trabajadores creando un sindicato ad hoc. Asimismo, el Convenio 87 (sobre libertad sindical ratificado por Colombia mediante Ley 26 de 1976) consagra que los trabajadores deben poder asociarse libremente para defender sus intereses, algo vulnerado cuando la asociación sindical se convierte en instrumento del empleador.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT ha reiterado que figuras como los pactos colectivos pueden utilizarse para desalentar la afiliación sindical y debilitar a las organizaciones de trabajadores (Patiño, 2023). Mutatis mutandis, el contrato sindical produce un efecto similar o más grave: impide el surgimiento de sindicatos autónomos en los lugares donde opera, pues cubre formalmente a los trabajadores bajo un sindicato

controlado. Por tanto, eliminar esta figura alinearía la legislación colombiana con las recomendaciones internacionales y evitará que el país continúe siendo observado por el incumplimiento de los Convenios 87, 98 y 154 de la OIT, de esta forma en febrero de 2024 la CEACR indicó que tomaba nota con interés de que el proyecto de reforma laboral preveía la eliminación de los contratos sindicales. Cabe anotar que incluso los órganos del sistema interamericano de derechos humanos enfatizan la importancia de proteger la libertad sindical y la negociación colectiva como derechos fundamentales; mantener figuras que los erosionan podría acarrear responsabilidad internacional para el Estado.

Otra razón de peso es rescatar la credibilidad y fortaleza del sindicalismo colombiano. La proliferación de sindicatos de papel dedicados a la tercerización ha causado un daño reputacional al movimiento sindical, generando confusión entre la opinión pública y los mismos trabajadores sobre el rol de los sindicatos. Muchos trabajadores han asociado equivocadamente “sindicato” con precariedad, porque la única experiencia que han tenido es estar afiliados forzosamente a uno que no defiende sus derechos (Vásquez, 2025). Esto socava la construcción de un diálogo social genuino en las empresas y la confianza en la acción colectiva.

Al prohibir los contratos sindicales, se envía un mensaje contundente: los sindicatos deben ser para proteger a los trabajadores, no para explotarlos. Se espera que, eliminada esta figura, el sindicalismo auténtico pueda crecer en esos espacios laborales hoy captados por sindicatos de cartón, fortaleciendo la representación real de los trabajadores y el diálogo social.

Finalmente, desde un punto de vista económico-social, eliminar el contrato sindical es un paso necesario para **mejorar la calidad del empleo y la productividad**. Estudios internacionales señalan que la excesiva tercerización y la falta de estabilidad laboral inciden negativamente en la capacitación, la motivación y la productividad de la fuerza de trabajo. Al promover la estabilidad y la relación directa, las empresas invertirán más en formación de sus empleados y estos, sintiéndose protegidos, podrán comprometerse más con los objetivos empresariales. Además, la formalización de miles de trabajadores hoy tercerizados incrementará los ingresos de seguridad social y parafiscales, robusteciendo los sistemas de protección social.

En suma, el proyecto se justifica no solo por imperativos legales y éticos, sino también porque beneficia al conjunto de la sociedad al dignificar el trabajo, reducir la desigualdad (los tercerizados suelen ganar menos) y sentar bases para un crecimiento económico más inclusivo.

6. MARCO NORMATIVO

6.1. Ordenamiento jurídico internacional

Colombia es Estado miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ha ratificado los principales convenios relativos a derechos sindicales

¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. (30 de junio de 2021). *Sentencia SL-3086-2021 (Rad. No. 79229)*. Bogotá, Colombia.

y negociación colectiva. Destacan el **Convenio 87 de 1948** (sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, ratificado por Colombia en 1976), el **Convenio 98 de 1949** (sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, ratificado en 1976) y el **Convenio 154 de 1981** (sobre fomento de la negociación colectiva, ratificado mediante Ley 524 de 1999).

Estos instrumentos, conforme al artículo 93 de la Constitución, hacen parte del bloque de constitucionalidad en cuanto reconocen derechos humanos laborales fundamentales. El Convenio 98, en su artículo 4º, obliga al Estado a **fomentar la negociación colectiva voluntaria** entre trabajadores y empleadores, algo que se ve obstaculizado si el empleador puede negociar consigo mismo a través de un sindicato patronal o un sindicato de fachada. El Convenio 154 amplía estas disposiciones y recomienda adoptar medidas para **promover el pleno desarrollo de la negociación colectiva**, eliminando obstáculos que la limiten.

Por su parte tanto el Comité de Libertad Sindical como la CACR de la OIT han manifestado de manera reiterada su preocupación por el uso de los contratos sindicales en Colombia, considerando que pueden desnaturalizar la función de los sindicatos, generar estructuras ficticias y debilitar las garantías de libertad sindical establecidas en los Convenios 87 y 98.

Comité de Libertad Sindical:

- En su Observación sobre el Caso número 2796 (presentada en los Informes 362 y 368), señaló que, aunque la figura del contrato sindical está regulada en el Código Sustantivo del Trabajo, su uso continuado por parte de empresas y sindicatos amenaza la legitimidad y autonomía del movimiento sindical. Instó al Gobierno a informar sobre las medidas adoptadas para garantizar que esta figura no se utilice para desnaturalizar la actividad sindical ni para crear sindicatos de fachada. (OIT, 2024)
- Informe 373 (2017): El CLS observó que la CUT y la CTC seguían denunciando que el contrato sindical convierte a la organización en empleador de sus afiliados y en tercerizador laboral, generando miles de “falsos sindicatos” que ponen en peligro la aplicación del Convenio 98 sobre derecho de sindicación y negociación colectiva (OIT, 2017).

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones:

- En su informe de 2017 sobre la aplicación del Convenio 98, la CEACR expresó preocupación de que la CUT y la CTC continuaran denunciando el uso de la figura del contrato sindical, según la cual una empresa contrata a la organización para que sus afiliados realicen obras, lo que “pone

seriamente en peligro la aplicación del Convenio en su conjunto” (OIT, 2017).

- Observaciones sobre el Convenio 98 - 2020: Adoptadas en la 109.^a reunión de la Conferencia Internacional de la OIT (2021), la CEACR observó que el Gobierno reiteró que los contratos sindicales permiten a los sindicatos participar en la gestión empresarial, pero mantuvo su inquietud por los potenciales riesgos de que estos contratos se utilicen para socavar la legislación laboral y la autonomía sindical, y solicitó información sobre medidas concretas para evitar su mal uso (OIT, 2021).
- Observación de 2023 de la CEACR sobre la aplicación del Convenio núm. 98 por parte de Colombia: “La Comisión espera firmemente que el actual proceso de reforma laboral contribuirá a la eliminación de los riesgos generados por la figura del contrato sindical sobre la actividad sindical” (OIT, 2024).

6.2. Ordenamiento jurídico nacional

6.2.1. Marco constitucional

La Constitución de 1991 reconoce en el artículo 39 el derecho de los trabajadores a constituir sindicatos, afiliarse o retirarse libremente de ellos, y en el artículo 55 consagra el derecho a la negociación colectiva. También el artículo 25 garantiza el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. Estos preceptos superiores configuran un **bloque de protección laboral** que debe orientar la interpretación de toda la normativa infraconstitucional.

En ese sentido, cualquier figura legal que, en la práctica, limite el ejercicio de la libertad sindical o quebrante la garantía de condiciones justas de trabajo, resulta contraria al espíritu de la Constitución. El contrato sindical, al pervertirse en la forma descrita, **colisiona con estos mandatos constitucionales**.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible inferir que, bajo la óptica constitucional, la figura del contrato sindical estaría condicionada a no menoscabar derechos fundamentales; sin embargo, la realidad ha mostrado el efecto contrario, lo que justifica su proscripción legal.

6.2.2. Marco legal

El contrato sindical está previsto en la legislación colombiana en el Capítulo III del Título II, Parte Tercera del Código Sustantivo del Trabajo. El artículo 482 del CST proporciona la **definición legal** de este contrato: “*Se entiende por contrato sindical el que celebren uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios empleadores o sindicatos patronales para la prestación de servicios o la ejecución de una obra por medio de sus afiliados*”.

A su vez, el artículo 483 del CST establece la responsabilidad del sindicato contratante tanto por las obligaciones directas que surjan del contrato como por aquellas a cargo de sus afiliados en la ejecución del mismo.

El artículo 484 del CST prevé que, si se disuelve el sindicato contratante, los trabajadores continuarán prestando el servicio en las condiciones pactadas mientras dure el contrato.

Es importante contrastar el contrato sindical con otras figuras de la legislación nacional. La **Ley 50 de 1990**, en su artículo 74, reguló las Empresas de Servicios Temporales (EST) para labores transitorias, y posteriormente la **Ley 1429 de 2010**, artículo 63, prohibió tajantemente la tercerización en actividades misionales permanentes a través de cooperativas de trabajo asociado. Así, el ordenamiento busca evitar la tercerización abusiva: solo permite tercerización temporal y especializada bajo estrictos requisitos. Sin embargo, el contrato sindical quedó como un resquicio por donde se continuó ejerciendo tercerización laboral encubierta.

Por su parte, a través del Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015 (Sector Trabajo) se compilar y actualiza la normatividad del sector Trabajo, incluyendo la reglamentación específica del contrato sindical en los artículos 2.2.2.1.16 a 2.2.2.1.32., así:

2.2.2.1.16 Definición:

Confirma que el contrato sindical es “colectivo, solemne, nominado y principal” y precisa su objeto (prestación de servicios u obras por afiliados).

2.2.2.1.18 Adecuación a la ley:

Señala que el sindicato debe suscribir el contrato “en el marco de los artículos 373, 482, 483 y 484 del CST” y del decreto mismo.

2.2.2.1.28 Reglamento del contrato:

Exige que cada contrato lleve un reglamento que regule la participación de los afiliados, criterios de distribución de ingresos y mecanismos de auditoría interna.

A su vez, a través del Decreto número 36 de 2016 se modifica e incorpora al Decreto número 1072/2015 disposiciones orientadas a reforzar la democracia interna y la transparencia en los contratos sindicales así:

2.2.2.1.24 Aprobación asamblearia:

Establece que la asamblea general debe autorizar expresamente la celebración del contrato.

2.2.2.1.25 al 2.2.2.1.32 - Régimen de garantías:

Detalla los elementos mínimos del reglamento (derecho de información, mecanismos de queja, límites a descuentos y costos administrativos).

6.2.3. Marco jurisprudencial

La **Corte Constitucional** ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre figuras afines. En materia de *pactos colectivos* (acuerdos entre empleador y trabajadores no sindicalizados), recientemente en la **Sentencia C-288 de 2024** la Corte declaró exequible el artículo 481 CST que los permite, pero “*bajo el entendido de que los pactos colectivos no pueden menoscabar el derecho de negociación colectiva ni la libertad sindical*”. Este condicionamiento

refuerza el principio de que ninguna forma de acuerdo colectivo debe servir para debilitar a los sindicatos. Aplicando esa ratio al contrato sindical, es claro que su utilización para sustituir convenciones colectivas o para evitar la sindicación resulta contraria a la Carta.

De hecho, mucho antes, la Corte Constitucional en **Sentencia T-781 de 1998** advirtió que la libertad de asociación implica tanto el derecho a unirse a sindicatos existentes como a retirarse libremente de ellos, y que la existencia de sindicatos debe obedecer a la voluntad de los trabajadores y no a imposiciones externas. Los contratos sindicales manejados por empleadores contrariarían esa doctrina, al involucrar sindicatos creados no por genuina voluntad de los trabajadores sino como ficción legal para contratación.

A su vez, a través de la **Sentencia T-457 de 2011** ratifica que los afiliados de un contrato sindical *no* son empleados del sindicato: “no existe como tal una relación empleador-trabajador” entre el sindicato y sus afiliados partícipes, porque *no hay elemento de subordinación*. De lo contrario, se violaría gravemente el derecho de sindicalización (C.P. art. 39).

La **Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación Laboral)**, por su parte, ha sentado importantes precedentes en la última década que sirven de fundamento a este proyecto. A través de la **Sentencia SL3086-2021** la Sala advierte que el contrato sindical puede ser un “mecanismo legítimo” para suplir necesidades puntuales, pero **no puede convertirse en un subterfugio para deslaboralizar labores permanentes**. El fallo señala que si se utiliza el contrato sindical con la intención de ocultar una relación laboral real, “la reacción del orden jurídico, a la luz del principio de realidad..., es declarar el contrato de trabajo con el ente contratante”. En tal sentido, enfatiza que los sindicatos **no pueden convertirse en un “triste sucedáneo” de cooperativas**, ni usar el contrato sindical para contratar personal subordinado en actividades misionales permanentes.

A su vez, en la **Sentencia SL467-2019**, la Corte Suprema reiteró que la descentralización productiva y la subcontratación no pueden utilizarse para encubrir verdaderas relaciones de trabajo ni para despojar a los trabajadores de sus derechos. En esa providencia, la Corte fue enfática en que figuras de tercerización **no deben debilitar la capacidad de acción individual y colectiva de los trabajadores** ni alejarlos artificialmente de la órbita del empleador real. Si bien el caso versaba sobre otra modalidad de tercerización, su razonamiento se aplica de pleno al contrato sindical, donde justamente se ha “*segmentado*” artificialmente la unidad laboral, con perjuicio para la acción colectiva.

Por último, a través de la **Sentencia SL4332-2022** la Corte advierte que la naturaleza laboral implícita de la relación tiene límites: si en la práctica el sindicato contratista gestiona la contratación de

trabajadores como si fuera un empleador común, el tribunal aplicará el principio de realidad para recalificar la relación como contrato de trabajo.

7. DERECHO COMPARADO

El análisis de derecho comparado evidencia que la figura del contrato sindical, tal como existe en Colombia, es una rareza no compartida por la mayoría de legislaciones laborales modernas. En la gran mayoría de países, la expresión “contrato sindical” se entiende simplemente como el **contrato colectivo de trabajo** (Convención Colectiva) pactado entre un sindicato y un empleador, donde el empleador sigue siendo quien contrata directamente a los trabajadores. La idea de que un sindicato pueda *suplir* trabajadores a un tercero es ajena al modelo de relaciones laborales en otros contextos. De hecho, podría afirmarse que Colombia ha sido una excepción donde se institucionalizó esta forma de tercerización mediante sindicatos.

Muchas naciones han avanzado en **restricciones a la subcontratación laboral abusiva** y en la protección de la negociación colectiva genuina. Un caso emblemático es **México**, que durante décadas enfrentó el problema de los llamados “*contratos de protección patronal*”. Estos contratos colectivos simulados eran acuerdos firmados entre las empresas y sindicatos afines al empleador, a espaldas de los trabajadores, con el único propósito de impedir la organización de sindicatos independientes y fijar condiciones mínimas sin verdadera negociación².

Para erradicar esa práctica, México emprendió una reforma laboral profunda en 2019, en cumplimiento del T-MEC (tratado comercial con EE. UU., y Canadá). Dicha reforma estableció un proceso obligatorio de **legitimación de todos los contratos colectivos vigentes** mediante voto personal, libre y secreto de los trabajadores.

Los contratos que no fueran aprobados por la mayoría de empleados quedarían sin efecto. Este proceso, que concluyó en 2023, ha resultado en la terminación de decenas de miles de contratos colectivos simulados, forzando a que solo subsistan aquellos respaldados por trabajadores³.

La experiencia mexicana muestra una **voluntad decidida de eliminar formas de negociación colectiva espuria**. Si bien el contexto es diferente (en México el sindicato no actuaba como empleador directo, sino que firmaba contratos colectivos sin representación genuina), el objetivo es análogo al colombiano: asegurar que la negociación sea auténtica y que los sindicatos sean verdaderos representantes, no instrumentos del patrono.

En otros países de América Latina también se han tomado medidas contra la tercerización abusiva. En **Perú**, por ejemplo, el Gobierno emitió en 2022 el Decreto Supremo 001-2022 que prohibía la

tercerización laboral en el “núcleo del negocio” –es decir, la contratación externa de actividades principales y permanentes de la empresa- buscando frenar la precarización vía outsourcing⁴. Si bien dicha norma enfrentó litigios internos (fue objetada por posibles vicios competenciales), refleja la tendencia regional a **limitar la subcontratación cuando ésta desvirtúa la relación laboral regular**.

Adicionalmente, varias jurisdicciones europeas regulan las agencias de empleo temporal bajo el principio de **igualdad de trato**: el trabajador cedido debe gozar de las mismas condiciones básicas que si hubiese sido contratado directamente por la empresa usuaria. Este principio, consagrado en la Directiva 2008/104/CE de la Unión Europea, hace que la **incentivación económica de la subcontratación se reduzca**, ya que no puede usarse para pagar menos al trabajador o quitarle derechos. Por tanto, la experiencia comparada indica que las legislaciones más avanzadas o están eliminando las formas de contratación colectivas simuladas (caso de México) o garantizan que la tercerización laboral no sirva para degradar las condiciones laborales (caso europeo).

De igual forma, en Europa la negociación colectiva sectorial o por empresa involucra siempre a sindicatos representativos y empleadores reales; si un empleador intentara crear un sindicato paralelo para pactar condiciones a la baja, ello sería considerado una práctica antisindical ilícita.

En conclusión, la experiencia comparada **respalda la necesidad de la reforma**: los países que han enfrentado problemas similares han optado por eliminarlos o mitigarlos fuertemente. La eliminación del contrato sindical en Colombia no la aislará, sino al contrario, la pondrá en sintonía con estándares internacionales y regionales de protección al trabajador y promoción de una negociación colectiva real y efectiva⁵. Dejar atrás esta anomalía legislativa es un paso indispensable para actualizar el derecho laboral colombiano a las exigencias del siglo XXI, centradas en el trabajo decente, la democracia sindical y la equidad en las relaciones laborales.

8. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3° de la **Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5^a de 1992**, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5^a de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán

² maquilasolidarity.org.

³ maquilasolidarity.org.

⁴ camaratru.org.pe.

⁵ sur.org.co.

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. (...)".

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

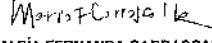
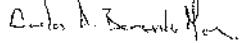
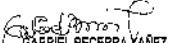
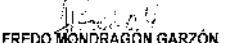
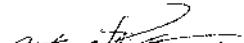
“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ya que se trata de una acción de carácter general.

Sin embargo, salvo mejor criterio se podría considerar que los Congresistas podrían incurrir en conflictos de interés si estos o sus familiares cuentan con empresas relacionadas con el trabajo doméstico, así como si recibieron financiación de este tipo de este sector.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5^a de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incursa.

De las y los honorables Congresistas,

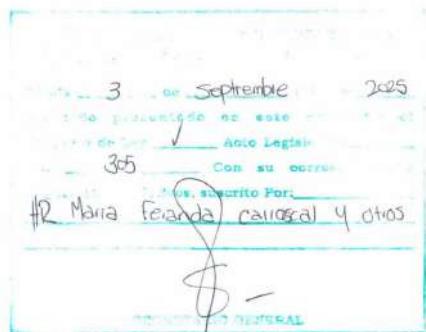
 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 ROBERTO DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico
 CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA Senador del Pacto Histórico Polo Democrático Alternativo	 GABRIEL BECERRA YÁÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico - Urián Panidá
 WILSON NEBER ARIAS CASTILLO Senador de la República Pacto Histórico	 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Pacto Histórico
 ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN Representante a la Cámara Pacto Histórico	 CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Elegible Senadora de la República Colombia Humana - Pacto Histórico
 ESMERALDA HERNÁNDEZ SHEVA Senadora de la República Pacto Histórico	

8. REFERENCIAS

- Código Sustantivo del Trabajo, artículo 481 y ss.
- Proyecto de Ley 166 de 2023 Cámara (Reforma Laboral “Trabajo por el cambio”).
- Sentencia Corte Suprema de Justicia SL3086-2021 (19 de mayo de 2021) y otras relacionadas.
- Sentencias Corte Constitucional C-1491-2000, C-465-2008, entre otras sobre libertad sindical.
- Convenios OIT 87, 98, 154 y recomendaciones de la CEACR y CLS sobre Colombiavocespor el trabajo.orgsur.org.co.
- Central Unitaria de Trabajadores (CUT), comunicado CNU sobre contratos sindicales (marzo de 2025) cut.org.cocut.org.co.
- Escuela Nacional Sindical (ENS), investigaciones sobre tercerización y contrato sindical sur.org.cosur.org.co.
- Corporación Latinoamericana Sur, “La reforma laboral y el contrato sindical” por Héctor Vásquez (2025) sur.org.cosur.org.co.
- Voces por el Trabajo (CLA), columna “Demandaron los pactos colectivos, ¿qué pasará con ellos?” de Marcelo Patiño (2023) vocespor el trabajo.orgvocespor el trabajo.org.
- Red de Solidaridad de la Maquila (Maquila Solidarity Network), informe sobre legitimación de contratos colectivos

en México (2023) maquilasolidarity.orgmaquilasolidarity.org.

- Legislación comparada (Decreto 001-2022 Perú sobre tercerización; reforma laboral México 2019; normativa Argentina y Unión Europea sobre subcontratación).



PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 306 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, tipificar y sancionar el grooming o acercamientos sexuales digitales abusivos contra niñas, niños y adolescentes y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 3 de septiembre de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto. Radicación Proyecto de Ley Ordinaria número 306 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, tipificar y sancionar el grooming o acercamientos sexuales digitales abusivos contra niñas, niños y adolescentes y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor Lacouture,

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, actuando en consecuencia con lo establecido por las disposiciones de los artículos 139 y 140 de la Ley 5^a de 1992, y en nuestra calidad de Congresistas de la República de Colombia, nos permitimos radicar ante su despacho el presente proyecto de ley para darle el trámite pertinente ante la Cámara de Representantes.

De los honorables Representantes,

<p>ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS Representante a la Cámara Partido Conservador</p>	<p>INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO Representante a la Cámara Partido Conservador</p>
<p>JUAN MANUEL CORTÉS DUEÑAS Representante a la Cámara</p>	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 306 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, tipificar y sancionar el grooming o acercamientos sexuales digitales abusivos contra niñas, niños y adolescentes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto prevenir, tipificar y sancionar el grooming o acercamientos sexuales digitales abusivos contra niñas, niños y adolescentes, con el fin de protegerlos de la violencia, explotación, comercialización y abusos sexuales en general, así como promover políticas públicas y medidas educativas para concientizar a toda la población acerca de la existencia de este delito.

Parágrafo. Todas las actuaciones de las autoridades relacionadas con la presente ley deberán adoptar un enfoque de derechos, de género, de orientación sexual y de acción sin daños, con el fin de garantizar los derechos y evitar la revictimización durante todas las actuaciones de las autoridades.

Artículo 2º. Definición de grooming o acercamientos sexuales digitales abusivos en niñas, niños y adolescentes. A los efectos de la presente ley, se entiende por grooming o acercamientos sexuales digitales abusivos contra niñas, niños y adolescentes las acciones deliberadas por parte de una persona para contactar a un niño, niña o adolescente mediante el uso de Internet, teléfono, redes sociales, videojuegos en plataformas interactivas o en línea, aplicaciones de mensajería instantánea o cualquier plataforma digital, con fines sexuales.

Artículo 3º. Características del grooming o acercamientos sexuales digitales abusivos contra niñas, niños y adolescentes:

- Inicio de una relación:** una persona toma contacto con una niña, niño o adolescente con el fin de conocer sus preferencias, aficiones y gustos para acercarse y ganarse la confianza del menor;
- Creación de una supuesta amistad:** el victimario se va ganando la confianza y estima de la niña, niño o adolescente a través del intercambio de información del menor y su entorno;
- Componente sexual:** el objetivo final del victimario es obtener material íntimo de carácter sexual de la niña, niño o adolescente o contactar presencialmente a la víctima en busca de una relación sexual física.

Artículo 4º. Educación y formación para adultos. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, la Alta Consejería Presidencial para la Juventud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, o quienes hagan

sus veces, adoptará, en el plazo de un (1) año contado desde la entrada en vigencia de esta ley, una política pública para la prevención del grooming o acercamientos sexuales digitales abusivos contra niñas, niños y adolescentes, enfocada en fomentar la educación y la formación sistemática para padres, madres, tutores legales, educadores, profesores, trabajadores sociales, entre otros, con el fin de permitirles entender el mundo digital e identificar los peligros que pudieran dañar la integridad física o mental de los menores.

Dicha política deberá ser difundida ampliamente mediante Internet, campañas en televisión pública, canales privados en Colombia y otros medios de comunicación masiva.

A través del Sistema de Medios Públicos (RTVC) se realizará un programa permanente con el fin de alertar a la ciudadanía sobre la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual, y sobre el grooming o acercamientos sexuales digitales abusivos, indicando la línea única para denuncias y atención en salud mental de las víctimas.

En igual sentido, la Policía Nacional y el Ministerio Público adelantarán campañas de prevención del grooming o acercamientos sexuales digitales abusivos dirigidas a esta población.

Artículo 5º. Capacitación para funcionarios de Policía, Fiscalía y jueces penales en materia de violencia digital. El Ministerio de Justicia, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Consejo Superior de la Judicatura, deberá realizar, en el plazo de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de esta ley, capacitaciones para funcionarios de policía, fiscales y jueces penales, con el fin de ilustrarlos acerca del fenómeno del grooming o acercamientos sexuales digitales abusivos y otras formas de violencia digital contra niñas, niños y adolescentes.

Artículo 6º. Alfabetización virtual o cibernética para niñas, niños y adolescentes. El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Educación y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o quienes hagan sus veces, en coordinación con la Policía Nacional, deberá desarrollar, en el plazo de un (1) año desde la promulgación de esta ley, una política pública de alfabetización virtual o cibernética desde la primera infancia hasta la educación media, orientada a la correcta construcción de la huella digital, comprendiendo los riesgos existentes al compartir información personal en espacios públicos como las redes sociales o Internet, el acceso a herramientas para una navegación segura, y la transmisión de valores fundamentales acerca de la convivencia y el trato respetuoso entre las personas.

Parágrafo. La alfabetización virtual o cibernética, en el marco de la libertad de cátedra, se incluirá como contenido obligatorio dentro del plan de estudios en todas las instituciones educativas del país, y complementará estrategias pedagógicas

orientadas a la prevención de delitos informáticos, la protección de la privacidad y la promoción de una interacción respetuosa y segura en medios digitales.

Artículo 7º. Obligación de los proveedores de contenidos y servicios digitales. Los proveedores de contenidos y servicios digitales deberán:

- a) Implementar y seguir códigos de conducta actualizados, conforme a la normativa vigente, enfocados en prevenir, detectar, sancionar y eliminar el grooming o acercamientos sexuales digitales abusivos contra niñas, niños y adolescentes, así como prevenir la creación y uso de identidades falsas con fines delictivos. Esto incluirá la adopción de tecnologías avanzadas para la verificación de identidad y autenticación de los usuarios;
- b) Fortalecer sus políticas de uso incorporando o mejorando mecanismos que permitan garantizar un mayor control parental mediante tecnología avanzada que no solo restrinja el acceso de menores a contenidos no apropiados para su edad y etapa de desarrollo, sino que habilite a padres, madres y tutores legales a supervisar activamente las interacciones en línea. Dichos mecanismos deberán incluir controles de acceso por edad, minimización de datos solicitados en las plataformas digitales, transparencia en los algoritmos, sistemas de alerta inmediata frente a comportamientos inusuales o sospechosos, así como notificaciones en tiempo real ante interacciones con posibles agresores digitales, a fin de garantizar una intervención oportuna y efectiva;
- c) Ofrecer una herramienta eficaz que contribuya a la protección de datos personales, la privacidad y la protección de la identidad digital;
- d) Realizar campañas de alerta entre sus usuarios sobre los peligros del grooming, para contribuir a la divulgación y prevención de estas conductas;
- e) Adoptar y divulgar activamente la política de manejo de datos sensibles;
- f) Suministrar datos y toda información solicitada por la entidad competente en las etapas de indagación e investigación.

Artículo 8º. Estándares de protección digital en plataformas educativas. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Educación, establecerá, en un plazo no mayor a un (1) año desde la expedición de la presente ley, estándares técnicos y de seguridad digital para todas las plataformas educativas utilizadas por las instituciones educativas del país, incluyendo el entrenamiento de docentes en gestión segura del entorno digital, con el fin de prevenir el grooming y proteger la privacidad e integridad de los menores de edad.

Artículo 9º. Protocolo de atención temprana y botón de alerta en la página web del Ministerio de Educación. El Ministerio de Educación deberá crear, en el plazo de un (1) año desde la entrada en vigencia de esta ley, un botón de alerta en su página web oficial para denunciar la ocurrencia de actos de grooming o abuso sexual digital en instituciones educativas del país. Dentro del mismo plazo, se expedirá un protocolo de atención temprana para atender casos de grooming o abuso sexual digital en contextos educativos.

Artículo 10. Protocolo de atención en salud mental y botón de alerta en la página web del Ministerio de Salud y Protección Social. El Ministerio de Salud y Protección Social deberá crear, en el plazo de un (1) año desde la entrada en vigencia de esta ley, un botón de alerta en su página web oficial para denunciar actos de grooming o abuso sexual digital. En igual término, expedirá un protocolo para que niñas, niños, adolescentes o cualquier interesado puedan recibir información sobre la ruta de atención prioritaria en salud mental para víctimas y victimarios en casos de grooming o abuso sexual digital.

Artículo 11. Línea telefónica para denuncias. Dentro del plazo de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de esta ley, la Policía Nacional deberá crear una línea telefónica para la recepción de denuncias por grooming o acercamientos sexuales digitales abusivos contra niñas, niños y adolescentes.

Artículo 12. Adición del artículo 209B al Título IV “Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales”, Capítulo II “De los actos sexuales abusivos” de la Ley 599 de 2000 (Código Penal).

Artículo 209B. Grooming o acercamientos sexuales digitales abusivos a menores de edad.

El que, a través de cualquier tecnología de la información y la comunicación, contacte, solicite, envíe o proponga a un menor de dieciocho (18) años material de contenido sexual, o lo invite a un encuentro presencial o digital con fines sexuales, aun cuando dichas conductas no se concreten, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años.

La pena será de nueve (9) a trece (13) años si la conducta se dirige contra un menor de catorce (14) años.

En todo caso, se entenderá que existe finalidad sexual cuando los mensajes, archivos, imágenes, interacciones o cualquier otro tipo de comunicación impliquen connotaciones sexuales directas o insinuadas dirigidas al menor de edad.

Parágrafo. Para efectos de este tipo penal, se entiende por tecnologías de la información y la comunicación aquellas plataformas, redes sociales, videojuegos en línea, aplicaciones móviles, servicios de mensajería instantánea, foros digitales

y cualquier otro medio similar mediante el cual se pueda establecer contacto digital.

Artículo 13. Modificación del artículo 245 de la Ley 599 de 2000.

Artículo 245. Circunstancias de agravación punitiva. La pena señalada en el artículo anterior se aumentará hasta en una tercera (1/3) parte y la multa será de cuatro mil (4.000) a nueve mil (9.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, si concurriese alguna de las siguientes circunstancias:

Cuando el delito se comete con fines sexuales en persona menor de dieciocho (18) años.

Artículo 14. Protocolo de manejo probatorio en casos de grooming o acercamientos sexuales digitales abusivos. La Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura deberán adoptar, dentro del plazo de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta ley, protocolos que garanticen la conservación y custodia del material probatorio en denuncias por grooming o acercamientos sexuales digitales abusivos a niñas, niños y adolescentes, evitando que dicho material de naturaleza íntima, fruto de abuso sexual, pueda ser de público conocimiento, compartido indiscriminadamente o eliminado.

Artículo 15. Medidas migratorias. Sin perjuicio de las prerrogativas constitucionales del Presidente de la República en materia de política exterior, dentro del plazo de un (1) año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley, el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá implementar medidas migratorias que eviten el ingreso al país de visitantes con antecedentes o señalamientos por crímenes sexuales contra niñas, niños y adolescentes. Lo anterior, en aras de dar cumplimiento a los compromisos internacionales de Colombia derivados de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño y de proteger y garantizar la integridad y libertad sexuales de los menores frente a turistas que visiten el país con fines de explotación sexual.

Artículo 16. Día Nacional contra el Grooming o los acercamientos sexuales digitales abusivos a niñas, niños y adolescentes. Sin perjuicio de las políticas, planes y programas que se adopten para luchar contra el grooming o los acercamientos sexuales digitales abusivos a niñas, niños y adolescentes, el día 13 de noviembre, fecha internacional contra el grooming, todas las instituciones educativas de naturaleza pública y privada, en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y educación superior, deberán realizar actividades para educar y alertar a los niños, niñas y adolescentes acerca de los peligros del grooming.

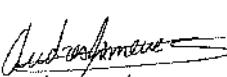
El Gobierno nacional, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), reglamentará la materia y adelantará campañas públicas para prevenir y luchar contra este flagelo. Los canales públicos y privados de televisión en

Colombia deberán transmitir en dicha fecha y periódicamente, programas o campañas para alertar a la ciudadanía acerca de los peligros del grooming o ciberacoso sexual contra niñas, niños y adolescentes.

Artículo 17. Inclusiones presupuestales. Se autoriza al Gobierno nacional para realizar todas las inclusiones presupuestales que exija el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 18. Vigencia. La presente ley entrará en vigor a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

	
ANDRÉS FELIPE SIMÉNEZ VARGAS Representante a la Cámara Partido Conservador	INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO Representante a la Cámara Partido Conservador

	
JUAN MANUEL CORTÉS DUEÑAS Representante a la Cámara	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 306 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, tipificar y sancionar el grooming o acercamientos sexuales digitales abusivos contra niñas, niños y adolescentes y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objetivo del proyecto

El proyecto de ley tiene por objeto prevenir, tipificar y sancionar el grooming o acercamientos sexuales digitales abusivos contra niñas, niños y adolescentes, con el fin de protegerlos de la violencia, explotación, comercialización y abusos sexuales en general, así como promover políticas públicas y medidas educativas para concientizar a toda la población.

Consta de 18 artículos incluido el de vigencia.

2. Justificación

La globalización ha aparejado el crecimiento exponencial de las tecnologías de la información y la comunicación, facilitando el acercamiento y fortalecimiento de las comunicaciones entre personas en diferentes puntos del planeta.

Desafortunadamente y pese a las incontables ventajas económicas, sociales y políticas del aceleramiento en las relaciones y comunicaciones, es innegable que, aunado al crecimiento de estas, se encuentra el crecimiento de los problemas y delitos

derivados o cometidos a través de dichas tecnologías de la información y la comunicación.

El grooming o ciber acoso

*“Goode (2011) fue el primero en apuntar que la frase “Grooming a child” ha tenido muchos tipos variados de usos a lo largo de las últimas décadas y que en sus orígenes el término no tenía la connotación negativa que hoy día lleva aparejado, señalando que realmente en los años 1970 y 1980, hacer Grooming a un niño significaba, por un lado, y de manera muy literal, mantener un ojo para los problemas de higiene de un niño y, por otro lado, prepararlo para su futuro. Así, los niños eran preparados para convertirse en artistas, o doctores, o trabajadores manuales. Los padres tenían una visión para el futuro de sus hijos -y se aseguraban de encontrar un mentor para el niño y [de] darle a él o ella experiencias que lo llevasen en esa trayectoria en vida18. Así, Goode entendía que realmente hacer Grooming a un menor consistía tan solo en hacerse amigo de éste mediante la construcción de un fuerte vínculo de confianza. Aunque apuntaba ya este autor a que la tendencia de la sociedad de emplear el término de forma negativa para referirse así a un acto de disminución de una actitud percibida como inhibitoria de niño con respecto al comportamiento sexual con un adulto19. Y sobre esa base, puntualizó que una forma de Grooming es el ‘Grooming vía internet’ o ‘Grooming vía online’, es decir, fomentar una relación por Internet que puede resultar con posterioridad en el ‘contacto en la vida real’. Es decir, que grooming en ese sentido significa cultivar activamente una relación con el último propósito de [tener] sexo”.*¹

“En internet, las amenazas son varias y, adicionalmente a que afecte o no a una computadora, también existen cibercrimenes usados para abusar de la confianza de una persona o abusar de la misma, es decir, no es necesario que una modalidad de cibercrimen sea usada estrictamente para perjudicar otros sistemas informáticos. Las leyes actualmente penalizan los ciberdelitos que tienen que ver con la seguridad de la información y los datos, pero aún están aquellos que perjudican directamente a una persona. Un ejemplo claro es el Grooming o ciberacoso infantil, que no tiene nada que ver con ataques cibernéticos sino más bien con perjudicar a un menor de edad. Inostroza, Maffioletti y Car (2008) explican que el grooming proviene de un vocablo de habla inglesa; comienzan por señalar que el significado del verbo “groom” alude a conductas de acercamiento, preparación, acicalamiento de “algo”. Ahora bien, afirman también que los anglosajones han definido el acoso sexual a menores de edad como “Child Grooming”, para definir las “acciones deliberadas que toma un adulto para crear una relación interpersonal de confianza con un niño, con la intención de tener

¹ Goode, S. (2011). Understanding and developing responses to online child sexual exploitation. En A. Gillespie (Ed.), Child Exploitation and Communication Technologies (pp. 23-45). Ashgate Publishing.

*contacto sexual con posterioridad". Existen marcos regulatorios que castigan al delincuente que realice un acto de Grooming contra un menor de edad, un ejemplo claro es México y Argentina, que tienen tipificado en su normatividad la penalización a toda persona que abuse de la confianza de un menor de edad para abusar de él, mediante el uso de herramientas informáticas. Sin embargo, son pocos los países que penalizan este tipo de acciones, y son muchos a los que todavía les falta integrar la regulación necesaria para prevenir y castigar el Grooming, en este caso Colombia*².

3. Fundamentos legales

La Ley 1273 de 2009, por medio de la cual se modifica el Código Penal, se crea un nuevo bien jurídico tutelado - denominado "de la protección de la información y de los datos" - y se preservan integralmente los sistemas que utilicen las tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otras disposiciones, permitió que la legislación colombiana contara con los estándares en materia de ciber crimen adoptados grosso modo a nivel internacional.

Por su parte, el Código penal colombiano, la Ley 599 de 2000, en el capítulo séptimo del libro segundo, título III, cuenta con un grupo de delitos contra la libertad individual y otras garantías, la violación a la intimidad, reserva e interceptación de comunicaciones y regula los siguientes delitos:

- Artículo 192: Violación ilícita de comunicaciones.
- Artículo 193: Ofrecimiento, venta o compra de instrumento apto para interceptar la comunicación privada entre personas.
- Artículo 194: Divulgación y empleo de documentos reservados.
- Artículo 195: Acceso abusivo a un sistema informático.
- Artículo 196: Violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial.
- Artículo 197: Utilización ilícita de equipos transmisores o receptores.
- Artículo 357: Daño en obras o elementos de los servicios de comunicaciones, energía y combustibles.

Adicionalmente, se encuentran tipificados otros delitos como la explotación, la pornografía y el turismo sexual, el gobierno colombiano estableció una norma para prevenir y contrarrestar este tipo de delitos en la red que fue la Ley 679 de 2001. En este sentido, se establecen una serie de prohibiciones para los proveedores o servidores, administradores o usuarios de redes globales de información, respecto a alojar imágenes, textos, documentos o archivos audiovisuales relacionados con esta materia.

² Inostroza, M., Maffioletti, F., & Car, N. (2008). Grooming: Acoso sexual a menores en Internet. Revista Chilena de Pediatría, 79 (Supl. 1), 58-63.

La Ley 1336 de 2009 en su Capítulo VI, sanciona los tipos penales de turismo sexual y almacenamiento e intercambio de pornografía infantil, con penas de prisión de diez (10) a veinte (20) años y multas de ciento cincuenta (150) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV).

La Ley 1273 de 2009, tipificó algunos delitos informáticos en Colombia como:

- Acceso abusivo a un sistema informático (modificado del Código Penal);
- Obstaculización ilegítima del sistema informático o red de telecomunicación;
- Interceptación de datos informáticos;
- Daño informático;
- Uso de software malicioso;
- Hurto por medios informáticos y semejantes;
- Violación de datos personales;
- Suplantación de sitios web para capturar datos personales y transferencia no consentida de activos.

Sin embargo, pese al avance en la legislación relacionada con ciber delitos en Colombia, a la fecha no se ha tipificado el grooming o ciber acoso sexual de menores de edad en la legislación penal y para arribar a sentencias de condena en materia penal, la Rama Judicial ha debido arribar a sentencias de condena a través del concurso de conductas tipificadas por otros tipos penales.

En la Sentencia SP086-2023 Radicación número 53097 Acta número 050 del quince (15) de marzo de dos mil veintitrés (2023) "la Corte Suprema de Justicia dejó en claro que en Colombia el 'grooming' no está tipificado como un delito por sí solo; únicamente puede ser objeto de reproche penal cuando se relaciona y tiene una correspondencia con los actos sexuales contra los menores. Es decir, cuando esa "inducción" a través del uso de las TIC o enlace virtual con el menor tiene como objetivo el contacto sexual, por lo tanto, es innegable que se requiere de su tipificación en aras de aumentar el abanico de respuestas estatales frente a un fenómeno en creciente ascenso que ha causado y continúa causando innumerables estragos en la vida de los menores de edad víctimas de estos comportamientos".

EL GROOMING EN EL DERECHO COMPARADO

México

En cuanto al grooming, México lo castiga directamente con el artículo 202 del Código penal federal, relacionándolo con la pornografía infantil, ya que puede existir la posibilidad de que un delincuente influya en menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender o para resistir el ciberacoso, y obligue, facilite o induzca, por cualquier medio, a una o varias de estas personas a realizar actos sexuales o de exhibicionismo corporal, con el objeto de video grabarlos, fotografiarlos, filmarlos, o exhibirlos través de cualquier medio electrónico. Al autor de

este delito se le impondrá pena de siete a doce años de prisión y de ochocientos a dos mil días multa.

Por otro lado, existe también el artículo 261 del Código Penal Federal para penalizar de manera directa el ciberacoso, que dice textualmente: “*Al que, sin el propósito de llegar a la cópula, ejecute un acto sexual en una persona menor de doce años de edad o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o que por cualquier causa no pueda resistirlo o la obligue a ejecutarlo, se le aplicará una pena de dos a cinco años de prisión. Si se hiciere uso de la violencia física o moral, el mínimo y el máximo de la pena se aumentarán hasta en una mitad*”.

A este se le suma la iniciativa de ley con proyecto de decreto por el cual se adiciona un artículo 261 Bisal Código Penal Federal (2015) que dice que a quien cometa el delito de ciberacoso sexual en una persona menor de quince años de edad o en persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, aun con su consentimiento, o que por cualquier causa no pueda resistirlo o la obligue a ejecutarlo en sí o en otra persona, se le impondrá una pena de seis a trece años de prisión y hasta quinientos días de multa. Se entiende por ciberacoso sexual al acto de establecer comunicación a través de teléfono, Internet, o cualquier otra tecnología de la información y comunicación, con el propósito de obtener contenido sexual o pornográfico del menor, difundirlo, amenazar con hacerlo, y/o concertar un encuentro sexual con el mismo³.

Canadá

“*El Código Penal canadiense promulgado en 1985 contempla en su artículo 172.1 el delito de “luring a child” cuyo principal propósito consiste en cerrar la puerta a los adultos depredadores que, generalmente con fines sexuales, merodean por Internet [en busca] de niños y adolescentes. Protegidos por el anonimato de un supuesto nombre y perfil en línea, aspiran a ganar la confianza de sus víctimas a través de chats de ordenador y luego [aspiran a] seducirlos y persuadirlos de tener [lit. persuadir a alguien para hacer algo] una actividad sexual a través de Internet o, peor aún, en persona. Con este propósito, la legislación canadiense contempla en el artículo 172.140 como delito la comunicación realizada a través de sistemas informáticos con menores de dieciocho (letra a), dieciséis (letra b) o catorce años (letra c), o que el acusado crea menores de las citadas edades, con el propósito de facilitar la comisión de diferentes tipos de delitos de contenido sexual regulados a lo largo del articulado del código penal canadiense. Las penas previstas para estas ofensas oscilan entre los dieciocho meses y los diez años de prisión, superando así con creces las fijadas por el legislador español (uno a tres años de prisión o multa de doce a veinticuatro meses para el apartado número 1 del 183.ter; y seis meses a dos años para número 2)*”⁴.

³ Palacio Legislativo de San Lázaro. (2015). Iniciativa de ley con proyecto de decreto por el cual se adiciona un artículo 261 bis al Código Penal Federal.

⁴ Criminal Code of Canada, R. S. C. 1985, c. C-46,

España

Se encuentra actualmente regulado en el artículo 183 Ter 1º CP, que establece que:

“*El que a través de internet, del teléfono o de cualquier otra tecnología de la información y la comunicación contacte con un menor de dieciséis años y proponga concertar un encuentro con el mismo a fin de cometer cualquiera de los delitos descritos en los artículos 183 y 189, siempre que tal propuesta se acompañe de actos materiales encaminados al acercamiento, será castigado con la pena de uno a tres años de prisión o multa de doce a veinticuatro meses, sin perjuicio de las penas correspondientes a los delitos en su caso cometidos.*

*Las penas se impondrán en su mitad superior cuando el acercamiento se obtenga mediante coacción, intimidación o engaño*⁵.

Australia

“*El Código Penal australiano de la Commonwealth (1995) sin duda es quien reguló de manera más exhaustiva esta figura, recogiendo en su Capítulo 10, bajo la rúbrica “Telecommunications Services”, una sección relativa a los delitos conectados con el uso de los servicios de comunicación que implican una actividad sexual con persona menor de 16 años (parte 10.6), entre los que se encuentra el artículo 474.2648, que castiga con quince años de prisión a quien contacte a través de un medio de comunicación común menor de dieciséis años, o que él crea que lo es, con la intención de mantener relaciones sexuales con él o con un tercero mayor de dieciocho años o que el contactante crea que así lo es o con un tercero menor de dieciocho años o que el contactante crea que así lo es*⁶.

Algunos autores consideran que las referencias al error sobre la edad que recoge el precepto resultan totalmente criticables porque se podría llegar al absurdo de condenar a alguien por contactar con un mayor de edad para que tenga relaciones con otro mayor de edad si el sujeto activo cree que son menores.

Por otro lado, el artículo 474.2750 contempla diversas modalidades comisivas en las que el sujeto activo no tiene por fin el cometer un delito sexual, sino tan solo facilitar la tentativa”.

Reino Unido

“*En el derecho anglosajón se buscó la protección de los menores de los abusos que podían tener lugar a través de la introducción de una cláusula en la “Sexual Offences Act of 2003”, concretamente en su sección 15, donde se recoge el “meeting a child following sexual Grooming” como delito y se definía como una conducta delictiva pro la cual una persona de dieciocho años o mayor, que habiéndose encontrado o comunicado por cualquier medio, al menos en dos ocasiones precedentes, con*

Section 172.1. Luring a child.

⁵ Código Penal de España, artículo 183 ter. Delito de grooming.

⁶ Commonwealth Criminal Code Act 1995 (Australia), Chapter 10, Part 10.6, Section 474.26. Telecommunications Services offences.

un menor de diecisésis años, siempre que no creyera razonablemente que esa persona era mayor de dicha edad, se encontrara intencionalmente o viajara para encontrarse con el menor con la finalidad de cometer contra él durante o después del encuentro determinadas conductas de naturaleza constitutivas de delito”⁷.

Estadísticas

Para el 2 de julio de 2021 en Colombia, se habían reportado 177 denuncias de acoso sexual en internet a menores y las autoridades hicieron un llamado a denunciar porque la cifra podría ser mayor. En el 2020 cerca de cuatro mil páginas web fueron cerradas en Colombia por contener material de abuso sexual infantil, y a julio de 2021, 28 personas habían sido capturadas por pedofilia⁸.

El Centro Cibernético de la Policía Nacional registró más de 14.500 perfiles en línea donde se vendía contenido de abuso sexual a menores.

En el 2019, en España se estimaba “según cifras de la Fundación ANAR, el acoso sexual a menores a través de Internet, también conocido como «grooming», ha aumentado un 410% en los últimos años. Un dato alarmante en un país en el que casi el 90% de los menores de 10 años dispone de acceso a internet y 1 de cada 4 tiene un móvil.

“En 2022 en Argentina, el 62% de los menores que usan juegos en red hablaron con personas que no conocían a través de estos juegos online o las redes sociales. Las provincias que más intercambios registran son Neuquén, Jujuy y Santiago del Estero.

Entre enero y noviembre de este año, la entidad analizó 5.557 encuestas realizadas en primarias y secundarias de escuelas públicas y privadas del país para determinar el impacto del grooming entre chicos y chicas de entre 9 a 17 años. El 49% de los encuestados eran varones y el 51%, mujeres”.

En todo el mundo, el grooming es un fenómeno en aumento y Colombia no puede sustraerse a la necesidad de tipificar esta grave conducta que atenta contra nuestros niños, niñas y adolescentes.

4. Conveniencia

Por todo lo anterior, la disposición del proyecto de ley es conveniente, pertinentes y necesario en Colombia en aras de contribuir a la protección de los niños, niñas y adolescentes a partir de la erradicación, prevención y tipificación del grooming o acoso sexual virtual de menores, dado que se trata de una conducta de alarmante crecimiento en Colombia y el mundo entero, que no se encuentra expresamente tipificada en Colombia al interior del Código Penal.

Las transformaciones sociales y culturales de los habitantes tienen que ser impulsadas por el Estado y sus instituciones, por ello, consideramos vital el liderazgo de los Ministerios de Educación y de Tecnologías de la Información y la Comunicación para alfabetizar desde la más temprana edad a los

menores acerca de los peligros de estas tecnologías y su uso responsable, por otra parte, resulta necesario igualmente informar a la ciudadanía en general acerca del incremento en la edad mínima en Colombia para dar consentimiento para sostener relaciones sexuales.

5. Conflicto de intereses

De conformidad con lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5^a de 1992, estableciendo la obligación del ponente 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, frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, dado que se trata de una norma de carácter general.

No obstante, se recuerda 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 de identificar causales adicionales y manifestarlas previamente a la votación a favor del Congresista.

6. Impacto fiscal

De acuerdo con lo pautado en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, si una iniciativa legislativa ordena gastos u otorga beneficios tributarios deberá señalarlo de manera explícita en su exposición de motivos y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo:

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

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

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

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

⁷ Sexual Offences Act 2003 (Reino Unido), Section 15. Meeting a child following sexual grooming.

⁸ Policía Nacional de Colombia. (2021, julio 2).

expertas en la prevención, crearán un Portafolio Nacional de Programas exitosos basados en la evidencia científica en prevención del consumo de sustancias psicoactivas reguladas, no reguladas o ilegales en escolares. Este portafolio hará especial énfasis en aquellas sustancias psicoactivas que más prevalencia de consumo y acceso tiene en niños, niñas y adolescentes.

Parágrafo 1°. Este Portafolio deberá ser de público conocimiento y obedecerá a criterios de calidad sustentados en las políticas nacionales, los lineamientos de prevención del consumo de sustancias psicoactivas vigentes, así como los lineamientos de la Oficina de la Naciones Unidas para la Droga y el Delito (Unodc) y los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de las Naciones Unidas.

Parágrafo 2°. El portafolio nacional considerará la diversidad cultural. Étnica y regional de los contextos educativos, implementando enfoques preventivos que se ajusten a las realidades particulares de las comunidades, incluidos los pueblos indígenas, afrodescendientes, raizales y comunidades ROM para asegurar la inclusión de todos los estudiantes.

Artículo 3°. Fortalecimiento de las competencias parentales. El Portafolio de Proyectos, Estrategias y Programas deberá fortalecer el acompañamiento y la formación de competencias parentales de monitoreo y cuidado, vínculo y afecto y acompañamiento al proceso educativo de niñas, niños y adolescentes. Esto no se restringe únicamente al proceso de aprendizaje académico, sino a procesos de desarrollo integral, que involucran entre otros aspectos, la ciudadanía, la emocionalidad, las relaciones con los demás y con el entorno.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional, el ICBF y las secretarías de Educación fortalecerá la enseñanza de la cátedra de ética y valores en las instituciones educativas del país, con un enfoque en la toma de decisiones responsables, la resolución pacífica de conflictos y la construcción de ciudadanía. Esta formación buscará dotar a los niños, niñas y adolescentes de herramientas que les permitan desarrollar pensamiento crítico y habilidades socioemocionales para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas. Estas acciones se integrarán a los proyectos educativos institucionales (PEI) y a los manuales de convivencia.

Artículo 4°. Promoción del deporte y las artes. El Ministerio del Deporte, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el Ministerio de Salud y Protección Social, **El Ministerio del interior** y el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la “Comisión Nacional Intersectorial para la coordinación y orientación superior del fomento, desarrollo y medición del impacto de la actividad física” (CONIAF), diseñarán una estrategia para fortalecer las capacidades de los docentes desde la educación inicial hasta la educación media, para

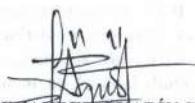
el fomento de la educación física, recreación y deporte y la educación artística y cultura conforme a las orientaciones curriculares, como mecanismo de prevención del uso y abuso de sustancias psicoactivas.

Artículo 5°. Apoyo a iniciativas de participación juvenil y comunitarias en prevención del consumo de sustancias psicoactivas. El Gobierno nacional gestionará con Organizaciones No Gubernamentales, de la sociedad civil o con el sector privado, el apoyo y acompañamiento a aquellas iniciativas de participación de adolescentes y jóvenes que contribuyan a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

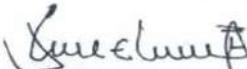
Parágrafo. Las iniciativas de participación juvenil y comunitarias en prevención del consumo de sustancias psicoactivas tendrán un enfoque de salud pública como lo estipula el punto 4.2 del Acuerdo Final de Paz (Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública), y tendrán un componente pedagógico a través de campañas gestionadas y difundidas en articulación con el Sistema de Medios Públicos (RTVC) o quien haga sus veces y la radio comunitaria en las regiones

Artículo 6°. Reglamentación. Reglamentación. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, reglamentará lo pertinente para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley **En un término de doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.**

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


ALEXANDER GUARÍN SILVA
Representante a la Cámara
Departamento del Guainía


MILENE JARAVA DÍAZ
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre


JOSE ELIECER SALAZAR LÓPEZ
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa de autoría del honorable Senador Santiago Valencia González, fue radicada por primera vez el día 30 de septiembre de 2015 “Proyecto de Ley 133 de 2015 Cámara, por el cual se establece la Cátedra de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas en todas las instituciones educativas del País”¹ cuando era Representante

¹ Cámara de Representantes. Proyectos de ley, Legislatura 2015-2016. República de Colombia. <http://www.camara.gov.co/prevencion-sustancias-psicoactivas>.

a la Cámara por el Departamento de Antioquia, y publicado en la Gaceta del Congreso número 766 de 2015. Fue remitido a la Comisión Sexta de la Cámara, tras publicar la ponencia para primer debate en la *Gaceta del Congreso* número 1041 de 2015, en la sesión del 5 de abril de 2016, la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes surtió el debate respectivo y aprobó el proyecto de ley como consta en Acta número 025 de Comisión de 2016, previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 30 de abril de la misma anualidad.

Durante el desarrollo del proyecto de ley, emitieron concepto los Ministerios de Educación, de Salud y de Hacienda, y en el tránsito para segundo debate se realizó audiencia pública, con la presencia de importantes sectores de la educación nacional, así como organismos encargados del tratamiento de adicciones tales como: Delegados de la Secretaría de Educación de Cundinamarca, de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), de la Asociación Colombiana para la Investigación, Prevención y Rehabilitación de Adicciones (ACINPRA), de la Agencia de Noticias e Información para la Prevención de las Adicciones (ANIPRA), y representación de varios docentes de colegios, así como psicólogos de dichas instituciones, quienes presentaron aportes al proyecto. No obstante, por términos, el proyecto no alcanzó a ser aprobado en segundo debate de cámara y fue archivado.

El día 9 de agosto de 2017, fue radicado por segunda oportunidad, en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, para iniciar el trámite legislativo, esta iniciativa fue remitida a la Comisión Sexta de esta Corporación por competencia en el tema. “Proyecto de Ley número 081 de 2017 Cámara, por medio del cual se establece la cátedra para la prevención al consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país². Fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 678 de 2017 para ser considerado, nuevamente, en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes. La ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 882 de 2017, y luego debatida en la sesión del 10 de abril de 2018 de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, donde fue votada positivamente. El texto aprobado consta en Acta de Comisión número 016 de 2018, previo anuncio de la votación en sesión ordinaria del día 4 de abril del mismo año. El proyecto, nuevamente fue archivado por falta de trámite.

El día 20 de julio de 2020, fue radicado por tercera oportunidad en la Secretaría General del Senado de la República, para iniciar el trámite legislativo, esta iniciativa fue remitida a la Comisión Sexta de esta Corporación por competencia en el tema. “Proyecto de Ley número 050 de 2020 Senado, por medio del cual se establece la cátedra para la prevención

² Cámara de Representantes. Proyectos de ley, Legislatura 2017-2018. República de Colombia. <http://www.camara.gov.co/consumo-de-sustancias-psicoactivas>.

al consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país”³ Fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 596 de 2020 para ser considerado nuevamente, en la Comisión Sexta del Senado de la República. La ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1374 de 2020, y luego debatida en la sesión del 23 de marzo de 2021 de la Comisión Sexta constitucional donde fue votada positivamente con modificaciones. El presente texto definitivo fue aprobado con modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República del día 11 de agosto de 2021, de conformidad con el texto propuesto para segundo debate. La ponencia para segundo debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1033 de 2021. Sin embargo, el proyecto, nuevamente fue archivado por falta de trámite. (Artículo 190 Ley 5^a de 1992).

El 2 de agosto de 2023, fue radicado en una cuarta oportunidad en la Secretaría General de la Cámara de Representantes se le asignó el número 088 de 2023 y publicado mediante la *Gaceta del Congreso* número 1029 de 2023 este proyecto de ley fue remitido a la comisión sexta por competencia y surtió su primer debate, después de toda una legislatura sin seguir con los debates restantes el proyecto fue archivado por falta de trámite (artículo 190 Ley 5^a de 1992).

Por estas razones se presenta nuevamente. Para el suscrito, es un proyecto loable demasiado importante para nuestra niñez y juventud.

2. OBJETO Y CONTENIDO.

El proyecto de ley consta de siete (7) artículos, según se presenta a continuación.

“Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades educativas para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes”.

A diferencia de los proyectos relacionados como antecedentes, este proyecto aborda la prevención del consumo de sustancias psicoactivas en ambientes escolares, ya no por medio del establecimiento de una cátedra dedicada a ese objetivo, sino por medio de un fortalecimiento integral de las capacidades de las comunidades educativas. Este objeto es consistente con el resto del articulado, así como con su exposición de motivos, en esa medida, no se encuentran razones para proponer modificaciones.

“Artículo 2º. Formación docente: El Ministerio de Educación Nacional coordinará las acciones necesarias para que las entidades territoriales certificadas en educación y los responsables de la formación a formadores, incluyan en los Planes Territoriales de Formación Docente (PTFD)

³ <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrienio-2018-2022/2020-2021/article/50-por-medio-del-cual-se-fortalecen-las-capacidades-de-las-comunidades-educativas-en-prevencion-del-consumo-de-sustancias-psicoactivas-en-las-instituciones-de-educacion-basica-y-media-del-pais>

procesos orientados al fortalecimiento de las competencias de docentes y orientadores para el desarrollo de procesos y estrategias pedagógicas basadas en evidencia que contribuyan a la prevención y aplicación de herramientas para el manejo del consumo de sustancias psicoactivas cuando se identifiquen casos en la población escolar, al cuidado y autocuidado de los estudiantes, su desarrollo socioemocional, la prevención de la discriminación y la estigmatización por consumo, con un enfoque de salud pública y según el ciclo de vida”.

“Parágrafo. *El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, organizarán una Jornada de Capacitación a orientadores escolares en estrategias y herramientas para el desarrollo de competencias ciudadanas, socioemocionales y de contención emocional”.*

Este artículo desarrolla el papel de las instituciones educativas en la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, en reconocimiento y fortalecimiento de la autonomía individual de los educandos. Por medio de poner a su alcance la información correcta, niños y - especialmente - adolescentes y jóvenes están en condiciones de contar con las herramientas para tomar las mejores decisiones para su bienestar personal y familiar, y para la construcción de su proyecto de vida. Aciertan los autores al identificar que se requiere una preparación pedagógica y unas competencias específicas en el personal docente a la hora de proporcionar orientación a la población estudiantil en materia de objetivos vitales, y de la manera en que el uso de sustancias psicoactivas puede terminar afectándolos. El artículo menciona algunos objetivos específicos de promoción de la convivencia escolar; preventivos como el fomento del cuidado y autocuidado de los estudiantes, así como correctivos, tales como el manejo psicopedagógico y socioemocional de casos de consumo en sí, y la estigmatización (bullying y matoneo) que pudiera sobrevenir. Por su parte, el parágrafo menciona una jornada de capacitación conveniente y útil, pues en todo caso es la orientación adecuada con la información correcta la que puede poner herramientas efectivas en manos de los estudiantes. No obstante, esta jornada debe tener un carácter periódico, y conforme a la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana debe integrar de manera más amplia la oferta institucional, incluyendo a los Ministerios de Salud y Educación, pero no limitándose a ellos.

“Artículo 3º. Construcción de Portafolio de Proyectos, estrategias y Programas. *Con el fin de contribuir a que los establecimientos educativos puedan tener una mayor oferta de programas basados en la evidencia para implementarlos de acuerdo con sus contextos particulares, los Ministerios de Educación Nacional, Salud y Protección Social, Justicia y del Derecho, crearán un Portafolio Nacional de Programas exitosos basados en la evidencia científica en prevención del consumo de sustancias psicoactivas en escolares.*

Parágrafo. *Ese Portafolio debe ser de público conocimiento y obedecerá a criterios de calidad que deberán tener como base las políticas nacionales y los lineamientos de prevención del consumo sustancias psicoactivas vigentes”.*

En completa concordancia con la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, y demás elementos normativos y de política pública antes relacionados, el proyecto refuerza el papel del trabajo interministerial articulado en la construcción de proyectos, estrategias pedagógicas y programas orientados a la prevención y mitigación del consumo de psicoactivos. En el caso particular de los entornos escolares, este trabajo debe tener presentes los ejes contextuales de las instituciones en donde se establezca la construcción del portafolio mencionado, todo ello tomando como base proyectos, estrategias y programas exitosos basados en evidencia científica en la prevención del consumo de SPA en los escolares.

Actualmente, de conformidad con la Ley 1566 de 2012⁴ las experiencias exitosas son objeto de reconocimiento público.⁵ El proyecto de ley viene a disponer la traducción de ese conjunto de experiencias en un corpus de conocimiento aplicable de manera sistemática en el largo plazo, y particularizado a los entornos escolares, donde las políticas generales deben tener enfoque especializado en virtud a la protección especial de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

“Artículo 4º. Fortalecimiento del Involucramiento Parental: *Será necesario consolidar la alianza y el vínculo entre las escuelas y las familias como escenarios de participación y reflexión para fortalecer así, el acompañamiento de las mismas en los procesos de desarrollo de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Esto no se restringe únicamente al proceso de aprendizaje académico, sino a procesos de desarrollo integral, que involucran entre otros aspectos, la ciudadanía, la emocionalidad, las relaciones con los demás y con el entorno”.*

La participación regular de padres en diferentes procesos educativos, académicos e institucionales y la relación de los mismos con el entorno de sus hijos, puede denominarse involucramiento parental. Éste, no solo funciona en el ámbito académico, sino también en el desarrollo de un relacionamiento y una interacción mejor en cuanto a la convivencia escolar y ciudadana tiene que ver⁶.

⁴ Senado de la República. Ley 1566 de 2012. Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional “Entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas”.

⁵ Ministerio de Salud y Protección Social. 2020. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Minsalud-entre-ga-premio-por-buenas-practicas-en-reduccion-deconsumo-de-sustancias-psicoactivas.aspx>.

⁶ Morales, M. & Aguirre, E. (2018). Involucramiento parental basado en el hogar y desempeño académico en la adolescencia. Revista Colombiana de Psicología, 27, 137-160 URL: <http://www.scielo.org.co/pdf/rccps/>

Por lo que el fortalecimiento de esta área desde la implementación de políticas públicas entra en una oportuna consideración para el presente proyecto.

“Artículo 5º. Promoción del deporte y las artes. *El Ministerio del Deporte, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la “Comisión Nacional Intersectorial para la coordinación y orientación superior del fomento, desarrollo y medición del impacto de la actividad física” (CONIAF), diseñarán una estrategia para fortalecer las capacidades de los docentes desde la educación inicial hasta la educación media, para el fomento de la recreación, el deporte, así como de la actividad física y la educación artística, como medio de prevención del consumo de sustancias psicoactivas”.*

Por medio de la intervención interministerial, el proyecto considera diseñar estrategias que permitan el fortalecimiento de las capacidades del personal docente durante el transcurrir de la vida académica para de esta manera promocionar y fomentar la recreación, el deporte y las actividades culturales y artísticas como medios para alejar del consumo de sustancias psicoactivas a los niños, niñas y adolescentes. El vínculo entre salud, bienestar y desarrollo integral relacionado con el área deportiva, artística y cultural, se reconoce como bastante estrecho en la actualidad. La inclusión de herramientas que promuevan estas actividades a edades tempranas dentro de las instituciones sociales, como puedan ser las instituciones educativas, entre otras, genera un complemento especial a la Ley 1620 de 2013 y a su vez traza un camino más claro a la materialización del objetivo del presente proyecto de ley. Cabe agregar que se dispone de amplia evidencia sobre el carácter protector que tienen las actividades deportivas frente al consumo de sustancias psicoactivas en niños, niñas y adolescentes.⁷ Esta protección se basa en orientar un constructivo uso del tiempo libre, en el reforzamiento de la seguridad y la confianza en sí mismo, el incremento de la autoestima a través de la sana competencia y de los vínculos de equipo que crea la actividad deportiva, y la creación de valores como la residencia, el respeto y la valoración de un estado físico óptimo⁸.

“Artículo 6º. Apoyo a iniciativas de participación juveniles comunitarias en prevención del consumo de sustancias psicoactivas. *El Gobierno Nacional gestionará con Organizaciones No Gubernamentales*

v27n2/0121-5469-rcps-27-02-137.pdf.

⁷ 9 Morales, L. E., Rodríguez, M. & Cano, V. H. (2017). La actividad física como factor protector del consumo de sustancias psicoactivas. Artículo como trabajo de grado. Universidad de San Buenaventura Medellín, Facultad de Psicología. URL: http://bibliotecadigital.usbcali.edu.co/bitstream/10819/3758/3/Actividad_Fisica_Factor_Morales_2017.pdf.

⁸ Organización de las Naciones Unidas. (2003). Nueva York. El deporte como instrumento de prevención del uso indebido de drogas. Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. URL: https://www.unodc.org/pdf/youthnet/handbook_sport_spanish.pdf.

y con el sector privado, el apoyo y acompañamiento a aquellas iniciativas de participación de adolescentes y jóvenes que contribuyan a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas”.

Este artículo busca establecer que el Gobierno nacional gestione con las diferentes organizaciones no gubernamentales en conjunto con el sector privado, apoyo y acompañamiento a las iniciativas de participación que provengan de jóvenes y adolescentes; iniciativas cuyo norte sea la contribución a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

La inclusión y la generación de nuevas ideas a partir de la participación de jóvenes en la proposición de alternativas que ayuden a prevenir el consumo de sustancias psicoactivas es otro de los motivos que viabiliza la introducción del artículo que aquí se expone. No obstante, la articulación con la política de juventud, se echa de menos.

“Artículo 7º. Día de la Prevención al consumo de Sustancias Psicoactivas: *El Ministerio de Educación Nacional determinará un día específico en el año escolar, para que las entidades certificadas en educación promuevan dentro de los establecimientos educativos actividades encaminadas a prevenir el consumo de sustancias psicoactivas”.*

Como herramienta de desarrollo de los principios contemplados en el proyecto de ley, se establece esta jornada dedicada a las acciones pedagógicas encaminadas a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas. Se propone que la jornada tenga relación con el Día Mundial de Prevención de las Adicciones, establecido por la Asamblea General de Naciones Unidas, conmemorado el 26 de junio.

“Artículo 8º. Reglamentación: *El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, reglamentará lo pertinente para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley”.*

Como bien lo puso en evidencia la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, reglamentar lo consignado en el proyecto de ley constituye un esfuerzo intersectorial donde la articulación de toda la oferta pública es fundamental; incluyendo desde luego al Ministerio de Educación Nacional, pero involucrando además numerosas instancias adicionales como puedan ser Ministerio del Deporte, Ministerio de Cultura, Policía Nacional, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud, ICBF, entre muchas otras.

“Artículo 9º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS Y NORMATIVOS

a) FÁCTICOS:

“En Colombia, se ha estimado que parte de la población está expuesta a situaciones adversas en la infancia y adolescencia que pueden incidir de manera importante en el inicio temprano de consumo de sustancias psicoactivas, y en cursos de vida posteriores, en abuso y dependencia de consumo de este tipo de sustancias, así como en la aparición y

mantenimiento de problemas y trastornos mentales. De esta manera, la intervención del Estado para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas requiere una respuesta integral que incluya intervenciones asociadas a la garantía de derechos fundamentales como educación, trabajo, vivienda; a la reducción de las desigualdades asociadas a relaciones de poder; a la modificación de comportamientos y factores psicosociales; y al acceso, atención y calidad de los servicios de salud y sociales.

Factores que influyen en el consumo de sustancias psicoactivas

El consumo de sustancias psicoactivas es un fenómeno multicausal en el que intervienen diferentes factores que deben ser abordados de manera integral (Pons Diez, 2008). Para definir intervenciones efectivas que prevengan el consumo de estas sustancias se requiere identificar los factores que influyen en su consumo, así como su interrelación, teniendo como referencia las trayectorias, transiciones y sucesos vitales de la vida de las poblaciones a intervenir. De esta manera, el curso de vida de niñez y adolescencia traen consigo una serie de cambios cognitivos, personales y psicosociales que hacen a los adolescentes más vulnerables a conductas problemáticas entre las que se encuentra el consumo de sustancias psicoactivas (Universidad de Deusto; Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho.).

*Con respecto a pobreza, el estudio de consumo de sustancias psicoactivas en población general (2013) encontró que si bien el consumo de sustancias psicoactivas ilegales en el año no es diferencial por estrato socioeconómico, si se evidencia mayor abuso y dependencia en población clasificada en estratos 1 y 2. De esta manera, se podría inferir que las condiciones de pobreza pueden influir en el aumento de la prevalencia de abuso de estas sustancias. En el país los municipios con mayores niveles de pobreza multidimensional municipal predominan en las regiones de la Orinoquía-Amazonía y Pacífica, y los municipios con menores porcentajes se encuentran en las regiones Central y Oriental del país*⁹.

b) NORMATIVOS:

La Constitución Política dicta el carácter especial de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en sus artículos 44 y 45:

“ARTÍCULO 44. Son 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

⁹ <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/mapeo-zonas-comportamientos-consumo-ley-2000-2019.pdf>.

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”¹⁰.

“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”.

Este proyecto de ley constituye elemento de soporte para la Ley 1620 de 2013¹¹ para la Convivencia Escolar, como un coadyuvante en el sostenimiento de un entorno seguro para la convivencia y bienestar de la población educativa la cual involucra diferentes actores; entre docentes, estudiantes, padres de familia y personal administrativo.

Dicha ley enfatiza la formación en Competencias Ciudadanas, definidas como el conjunto de conocimientos y de habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas que, articulados entre sí, hacen posible que el ciudadano actúe de manera constructiva en una sociedad democrática.

Además, crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar con los siguientes objetivos, entre otros (artículo 4, subrayado fuera de texto):

- *Fomentar, fortalecer y articular acciones de diferentes instancias del Estado para la convivencia escolar, la construcción de ciudadanía y la educación para el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos de los niños, niñas y adolescentes de los niveles educativos de preescolar, básica y media.*
- *Garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en los espacios educativos, a través de la puesta en marcha y el seguimiento de la ruta de atención integral para la convivencia escolar, teniendo en cuenta los contextos sociales y culturales particulares.*
- *Promover el desarrollo de estrategias, programas y actividades para que las entidades en los diferentes niveles del Sistema y los*

¹⁰ Constitución Política de Colombia 1991, artículo 44

¹¹ Senado de la República. Ley 1620 de 2013, por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar. http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1620_2013.html.

establecimientos educativos fortalezcan la ciudadanía activa y la convivencia pacífica, la promoción de derechos y estilos de vida saludable, la prevención, detección, atención y seguimiento de los casos de violencia escolar (...)

- Fomentar mecanismos de prevención, protección, detección temprana y denuncia de todas aquellas conductas que atentan contra la convivencia escolar, la ciudadanía y el ejercicio de los derechos humanos, (...).
- Identificar y fomentar mecanismos y estrategias de mitigación de todas aquellas situaciones y conductas generadoras de situaciones de violencia escolar.
- Orientar estrategias y programas de comunicación para la movilización social, relacionadas con la convivencia escolar, la construcción de ciudadanía y la promoción de los derechos humanos, sexuales y reproductivos.

Esto, cuenta con elementos de refuerzo adicionales, de acuerdo con concepto emitido por el Ministerio de Educación Nacional.

“Sobre las políticas públicas, estrategias y capacidad institucional del país en materia de prevención de consumo de sustancias psicoactivas Desarrollar acciones de prevención del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) implica afectar negativamente los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección. De acuerdo con el actual Código de Convivencia y Seguridad Ciudadana, el consumo en entornos escolares está comprendido como una contravención (comportamiento contrario a la convivencia), y para el caso de población entre los 14 y los 18 años, las distintas sanciones se acogen a lo dispuesto por el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente. Así mismo, es de anotar que el consumo de SPA, de acuerdo a la Ley 1566 de 2012, por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas (...), es considerado como un problema de salud pública, lo cual implica no estigmatizar ni discriminar a los afectados y tampoco individualizar la situación problemática, sino por el contrario, analizar y buscar respuestas integrales que repercutan en los distintos escenarios de la vida cotidiana, institucionales y no institucionales, que tengan incidencia en el desarrollo y perpetuación de este flagelo. En ese sentido, el país ha avanzado tanto en actualizar políticas para la prevención del consumo, como en el abordaje integral del problema de las drogas. Por lo anterior, las políticas públicas a continuación relacionadas se están articulando sobre la Salud Mental:

(i) Resolución número 89 de 16 de enero de 2019, *por la cual se adopta la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas;*

(ii) Resolución número 4886 de noviembre de 2018, *por la cual se adopta la política nacional de salud mental, y*

(iii) La Ruta Futuro de diciembre de 2018: *“política Integral para enfrentar el problema de las drogas”*. Todos estos instrumentos reconocen dos instancias de articulación intersectorial en materia de drogas: (i) el Consejo Nacional de Estupefacientes: máxima autoridad en esta materia y (ii) la Comisión Técnica Nacional de Reducción de la Demanda de Droga: instancia asesora del Consejo en materia de prevención de consumo.

Políticas públicas

Colombia cuenta con el documento Conpes: 3992 *“Estrategia para la Promoción de la Salud Mental en Colombia”*: es la estrategia intersectorial que incorpora diferentes acciones para la prevención y la atención de las situaciones asociadas al consumo. Para el caso del Ministerio de Educación incorpora entre sus acciones, realizar formación a docentes en el desarrollo de las competencias ciudadanas y socioemocionales, como factor protector y especialmente promotor de derechos y de desarrollo integral de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. También, el país cuenta con un *“Lineamiento Nacional de prevención del consumo de alcohol y sustancias psicoactivas”* publicado en octubre de 2018; en dicho lineamiento, se especifican, con base científica, los criterios para desarrollar acciones de prevención basadas en la evidencia por etapa de curso de vida y por entorno de la vida cotidiana. Es un documento claro y específico frente a las estrategias, enfoques y mecanismos que se deben dar para hacer prevención basada en la evidencia. La construcción de este documento orientador está sustentada en los Estándares Internacionales para la Prevención del Uso de Drogas de Unodc del 2017, así como el documento de *“Calidad y Evidencia en reducción de la demanda de drogas”* COPOLAD, 2014.

El referente más reciente dentro de las políticas públicas es la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana la cual aborda la atención del problema del consumo de sustancias psicoactivas, desde un enfoque integral e interagencial, que unifica la oferta institucional de todas las entidades del Gobierno nacional con competencias en la prevención y mitigación de un fenómeno tan complejo.

En primer lugar, la política aborda el problema del consumo de sustancias psicoactivas, en general, como un problema de salud pública, enmarcado dentro del campo de la salud mental, el cual afecta la convivencia en la medida que incrementa la percepción de inseguridad. En efecto, las dinámicas de consumo vienen necesariamente aparejadas con su tráfico y comercialización al menudeo, las cuales están espacialmente correlacionadas con toda clase de dinámicas de criminalidad tales como el control territorial con fines de captura de las rentas ilegales asociadas, lesiones personales, hurtos, homicidios, entre otros delitos. Todo esto, reviste particular gravedad cuando tiene lugar en ambientes escolares, en la medida que expone a los niños, niñas y adolescentes a un entorno propenso a la violencia, a formas severas de matoneo o “bullying” rodeadas de

intereses delincuenciales, y a la vulneración de sus derechos, contrario a cualquier objetivo educativo, de sana convivencia, o de desarrollo pleno y sano de las nuevas generaciones de colombianos.

La política llama la atención sobre el nivel de sofisticación de los delincuentes que venden estupefacientes y su capacidad de injerencia social en espacios en los que se incluyen ambientes escolares. El desarrollo de estrategias de distribución regional de drogas y comercialización local, el aumento en la variedad de sustancias de origen natural y sintético, el establecimiento de marcas y mecanismos de fidelización de consumo, son algunas de las novedades que manejan los vendedores de estupefacientes. En este contexto los niños, niñas y adolescentes son sujetos particularmente vulnerables a dinámicas de instrumentalización.

Esta política establece los siguientes criterios generales en materia de consumo de sustancias psicoactivas:

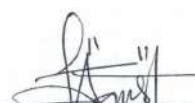
- *Los gobernadores y alcaldes incorporarán en el Plan de Desarrollo Territorial programas dirigidos a proteger a los niños, niñas y adolescentes del consumo de drogas. Para eso deberán integrar la acción de las diferentes secretarías y entidades departamentales y municipales, al igual que destinar presupuesto y capacidades institucionales para dicho propósito. Las autoridades deben proteger a esta población cuyos derechos constitucionalmente prevalecen.*
- *El Ministerio del Interior coordinará con las gobernaciones y alcaldías programas de divulgación sobre los efectos del consumo de drogas, desde la perspectiva de la convivencia y seguridad ciudadana, dirigidos a prevenir el consumo y a promover la denuncia de quienes participan en el tráfico y comercialización urbana de estupefacientes. Para eso, el Ministerio articulará con los Ministerios de Justicia, Defensa Nacional, Salud y Protección Social, Educación y Deporte.*
- *El Ministerio de Defensa Nacional a través de la Policía Nacional continuará la aplicación estricta del Decreto número 1844 del 2018, el cual reglamenta parcialmente el Código Nacional Seguridad y Convivencia Ciudadana, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas.*
- *El Ministerio de Justicia y del Derecho activará el Comité Técnico Asesor para la Prevención Nacional de la Fármaco Dependencia, el cual funciona como una instancia de apoyo técnico del Consejo Nacional de Estupefacientes, tal como lo contempla la Ley 30 de 1986. Dicho Comité se reunirá con la frecuencia necesaria para*

articular todas las campañas de prevención del consumo.

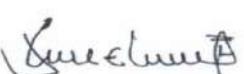
- *El Ministerio de Justicia y del Derecho, concentrará acciones en la asistencia técnica para aumentar la efectividad de los Consejos Seccionales de Estupefacientes, de acuerdo con las funciones asignadas a dichas instancias de coordinación en la Ley 30 de 1986. Así mismo, evaluará el cumplimiento de las funciones de cada Consejo Seccional de Estupefacientes y su alineación con la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana.*
- *El Ministerio de Justicia y del Derecho evaluará la efectividad de la iniciativa de prevención del consumo de sustancias psicoactivas en el territorio nacional a partir de los indicadores de prevalencias del último año, los cuales serán generados por el Ministerio de Salud y Protección Social. Los indicadores servirán para hacer ajustes a los programas de prevención y prestarán especial atención a la prevalencia en la población escolar y población universitaria.*

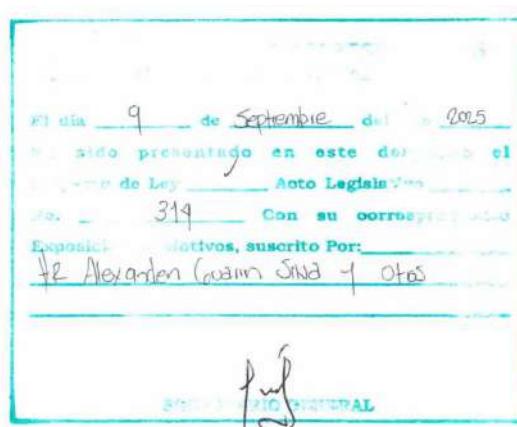
El proyecto de ley refuerza todos estos elementos en el campo particular de los entornos educativos, buscando dar rango legal a estas medidas articuladoras de la oferta institucional del Estado. Con esta política queda claro, sin embargo, que el problema reviste tanta complejidad que no basta con ponerlo en manos de los docentes, de las instituciones educativas y de la familia, sino que requiere acciones de coordinación de mucho mayor alcance.

Atentamente,


ALEXANDER GUARÍN SILVA
Representante a la Cámara
Departamento del Guainía


MILENE JARAVA DÍAZ
Representante a la Cámara
Departamento de Sucre


JOSE ELIECER SALAZAR LÓPEZ
Representante a la Cámara
Departamento del Cesar



C O N T E N I D O

Gaceta número 1691 - Viernes, 12 de septiembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 305 de 2025 Cámara, por medio del cual se prohíbe la figura del contrato sindical y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de Ley ordinaria número 306 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, tipificar y sancionar el grooming o acercamientos sexuales digitales abusivos contra niñas, niños y adolescentes y se dictan otras disposiciones.....	10
Proyecto de Ley número 314 de 2025 Cámara, por medio del cual se fortalecen las capacidades de las comunidades educativas en prevención del consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones de educación básica y media del país.....	17