



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 2102

Bogotá, D. C., jueves, 6 de noviembre de 2025

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariasenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 385 DE 3025 CÁMARA

*por medio de la cual se crea un programa de apoyo psicológico integral y continuo para las víctimas de delitos sexuales contra menores de edad.*

Bogotá, D. C, octubre 1° de 2025

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

E.S.D.

#### REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En mi condición de Representante a la Cámara y haciendo uso del derecho y las facultades consagradas en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5ª de 1992, me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente **Proyecto de Ley**, *por medio de la cual se crea un programa de apoyo psicológico integral y continuo para las víctimas de delitos sexuales contra menores de edad*, con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Atentamente,

OLIVER DE JESÚS COHEVERRÍA DE LA ROSA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena

Rosa Perdomo Andrade  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

HIL YENICA BARRERA AGUIRRE INFANTE  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena

ANGELA MARIA VERDARA GONZALEZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

JAMES RODRIGUEZ CONTRERAS  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta  
ALEXIS VINDOQUE  
ASACA - CIPAC

CHRISTIAN M. GARCES ALJURE  
Representante Valle del Cauca

Soledad Tamayo Tamayo  
Ps. Abogada Psicológica Víctimas Delitos Sexuales  
Senadora de la República

ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Risaralda

YULIETH ANDREA SÁNCHEZ GARREÑO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR  
Representante a la Cámara  
Departamento del Tolima

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 385 DE 3025 CÁMARA

*por medio de la cual se crea un programa de apoyo psicológico integral y continuo para las víctimas de delitos sexuales contra menores de edad.*

**El Congreso de Colombia**

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear un programa nacional de atención psicológica continua, especializada y gratuita, dirigido a las víctimas de delitos sexuales cometidos durante la niñez y la adolescencia, con el fin de garantizar un acompañamiento integral que cubra todas las etapas de su desarrollo y pueda extenderse en su tránsito a la vida adulta, asegurando su recuperación emocional, psicológica y social.

**Artículo 2°. Programa de apoyo psicológico integral y permanente.** El Ministerio de Salud y Protección Social en concurrencia con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar,

creará un programa de apoyo psicológico integral y permanente, dirigido a las víctimas de delitos sexuales ocurridos durante la niñez y adolescencia, el cual deberá brindar acompañamiento psicológico gratuito y especializado desde el momento de la denuncia y hasta la mayoría de edad, pudiendo extenderse según la necesidad de la víctima.

**Artículo 3°. Atención especializada en salud mental.** Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) o quienes hagan sus veces, deberán garantizar atención psicológica y psiquiátrica especializada y de calidad a las víctimas de delitos sexuales en su niñez, sin ningún tipo de limitación temporal en el marco del programa de apoyo psicológico integral y permanente al que refiere el artículo anterior. Las víctimas tendrán derecho a acceder a este servicio de manera preferente y gratuita.

**Artículo 4°. Unidades especializadas en salud mental infantil.** El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las entidades territoriales de salud, promoverá la creación y fortalecimiento de unidades especializadas en salud mental infantil dentro de la red hospitalaria pública, con personal capacitado y protocolos diferenciados para la atención de víctimas de violencia sexual en la niñez y adolescencia.

**Artículo 5°. Seguimiento y evaluación del programa de apoyo.** El Ministerio de Salud, en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), implementará un sistema de seguimiento y evaluación periódica del impacto del programa de apoyo psicológico, garantizando la calidad y continuidad del servicio prestado a las víctimas.

**Artículo 5°. Financiación.** El Gobierno nacional garantizará los recursos necesarios para la implementación del programa de apoyo psicológico integral y permanente, mediante asignaciones específicas en el Presupuesto General de la Nación.

**Artículo 6°. Vigencia y derogatoria.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



CHRISTIAN M. GARCES ALJURE  
Representante Valle del Cauca



SORELLY TAMAYO TAMAYO  
PL. Anexo Páramo/Alto del Guano, Ciénega, Boyacá  
Senadora de la República



ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Risaralda



YULIETH ANDREA SÁNCHEZ GARRIDO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia



CARLOS EDUARDO OSORIO AGUILAR  
Representante a la Cámara  
Departamento del Tolima



KAREN YVONNE RIQUELME  
SENADORA - CITRAEP

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 385 DE 3025  
CÁMARA

por medio de la cual se crea un programa de apoyo psicológico integral y continuo para las víctimas de delitos sexuales contra menores de edad.

El presente proyecto de Ley está compuesto por los siguientes apartes:

1. Objeto
2. Justificación del proyecto
3. Marco jurídico
- 3.1 Internacional
- 3.2. Constitucional
- 3.2. Legal
4. Competencia del Congreso
- 4.1. Constitucional
- 4.2. Legal
5. Impacto Fiscal
6. Conflictos de interés

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

Este proyecto crea un marco legal para establecer un esquema de atención psicológica continua y gratuita para las víctimas de delitos sexuales desde la niñez hasta la adultez en aras de ofrecer a las víctimas un seguimiento psicológico integral que cubra todas las etapas de su desarrollo y su transición a la vida adulta, garantizando su recuperación emocional, psicológica y social.

El proyecto propende por un apoyo efectivo a niños, niñas y adolescentes (NNA) víctimas de delitos sexuales, disminuyendo el impacto emocional y mental a largo plazo, facilitando su reintegración social y el restablecimiento de sus derechos.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes constituye una de las violaciones más graves de derechos en el país. Aunque en las últimas décadas se han expedido normas y diseñado programas de atención, los indicadores muestran que se trata de un fenómeno persistente que demanda respuestas más sólidas y garantistas, en particular



OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena



PÍERA PARDO DE ANDRADE  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila



ANGELA MARÍA VARGAS GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar



JAIME RODRÍGUEZ CORDERO  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta

frente al acceso real y permanente a la atención psicológica especializada.

El proyecto de ley que aquí se presenta busca cerrar esas brechas mediante tres ejes centrales: garantizar que el acompañamiento psicológico no tenga límite de tiempo, crear unidades especializadas en salud mental infantil y establecer la formación obligatoria en trauma infantil para los profesionales del área.

Las consecuencias de la violencia sexual en la niñez y la adolescencia son devastadoras. Los daños trascienden el plano individual: afectan el desarrollo físico y emocional, reducen las capacidades de aprendizaje, generan problemas de salud mental y comprometen la vida social y familiar. Estas afectaciones limitan el proyecto de vida de las víctimas, reducen su productividad futura y perpetúan dinámicas de violencia que se transmiten de una generación a otra.

A nivel global, la magnitud del problema es alarmante. Se calcula que cada año cerca de mil millones de niños, entre 2 y 17 años, son víctimas de violencia física, emocional o sexual (Hillis & Amobi, 2016). La pandemia de COVID-19 agudizó la vulnerabilidad de la infancia y expuso a millones de menores adicionales a situaciones de violencia (World Vision, 2020).

El Informe Mundial sobre la Trata de Personas de 2022, publicado por la UNODC, confirmó que en 2020 los menores representaban el 35 % de las víctimas de trata en el mundo, el porcentaje más alto desde 2004. De ese total, un 18 % eran niñas y un 17 % niños. El documento advierte que las niñas fueron explotadas con mayor frecuencia en contextos sexuales, mientras que los niños fueron usados en actividades delictivas o en trabajos forzados. Además, las niñas tenían un 50 % más de probabilidades de ser violentadas que las mujeres adultas. Estas cifras reflejan la urgencia de reforzar los marcos normativos y de implementar programas que no solo prevengan la violencia, sino que también aseguren un acompañamiento terapéutico continuo y especializado para quienes ya han sido víctimas.

La situación en Colombia es igualmente alarmante. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses reportó en 2023 un total de 20.457 casos de abuso sexual contra menores, de los cuales el 85 % correspondió a niñas y adolescentes.

Diversos estudios muestran que los menores víctimas de abuso sexual enfrentan un riesgo elevado de desarrollar problemas de salud mental cuando no reciben atención adecuada. Un ejemplo reciente es el estudio *“Asociación entre abuso sexual y distrés psicológico en adolescentes escolarizados de Santa Marta, Colombia”* (Caballero-Domínguez et al., 2022), en el que participaron 1.462 jóvenes entre 13 y 17 años. En ese trabajo se encontró una prevalencia del 17,37 % de abuso sexual, y se documentaron riesgos estadísticamente significativos de depresión, estrés postraumático y riesgo suicida para quienes habían sufrido abuso sexual.

El más reciente Boletín Estadístico de la Dirección de Protección del ICBF, con corte a febrero de 2025, ofrece un panorama preocupante sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes en Colombia. De acuerdo con este informe, 71.148 menores se encontraban bajo procesos administrativos de restablecimiento de derechos, y dentro de este universo la violencia sexual aparece como la segunda causa más frecuente de ingreso, con 19.716 casos registrados. Estas cifras no son solo números: evidencian que la violencia sexual contra menores de edad continúa siendo una de las formas más graves y persistentes de vulneración de derechos en el país.

Aunque el ICBF ha desarrollado lineamientos técnicos y programas de atención para este tipo de casos, los datos revelan que la respuesta institucional todavía resulta insuficiente frente a la magnitud del problema. La violencia sexual en la infancia genera daños que no se limitan al momento de la agresión, sino que dejan huellas emocionales y psicológicas profundas, muchas veces permanentes, que requieren acompañamiento especializado y continuo. El hecho de que casi veinte mil niños y adolescentes hayan ingresado al sistema de protección por esta causa en un solo periodo muestra con claridad la necesidad de pasar de medidas temporales a un esquema sólido con rango legal, que garantice acceso permanente y especializado a la atención psicológica.

En este contexto, el proyecto de ley adquiere plena justificación. La propuesta de establecer la atención psicológica sin límite de tiempo, la creación de unidades especializadas en salud mental infantil y la formación obligatoria en trauma infantil para los profesionales de la salud responde directamente a las brechas que reflejan las propias estadísticas del ICBF. Mientras la violencia sexual sigue siendo uno de los principales motivos de intervención estatal, la atención ofrecida a las víctimas carece de continuidad y no siempre cuenta con la especialización requerida.

Así, los datos oficiales no solo confirman la gravedad del problema, sino que también evidencian la urgencia de transformar la respuesta en política pública garantizada por ley. Este proyecto de Ley busca precisamente llenar esos vacíos, cerrando una deuda histórica con las víctimas de violencia sexual infantil y recordando que, si el trauma no prescribe, la atención psicológica tampoco debe hacerlo.

La magnitud de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes se confirma con las cifras más recientes de organismos oficiales. El informe *Datos para el Cambio* del ICBF (2024) muestra que, en 2023, la violencia sexual se consolidó como una de las principales causas de ingreso al Programa Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD). Solo ese año se registraron más de 19.700 casos de menores vinculados al sistema de protección por esta causa, lo que refleja un fenómeno persistente y de gran impacto social. A pesar de los esfuerzos institucionales, estas cifras revelan que las medidas actuales aún no logran ofrecer una respuesta suficiente frente a la magnitud del problema.



De manera complementaria, el *Forensis 2023* del Instituto Nacional de Medicina Legal documenta un panorama igualmente alarmante. Durante ese año, se practicaron más de 31.000 necropsias por muertes violentas y se realizaron 221.125 valoraciones médico-legales por diferentes formas de violencia, entre ellas los presuntos delitos sexuales. En este campo, la violencia afectó de forma desproporcionada a los menores de edad: los adolescentes entre 12 y 17 años estuvieron entre los grupos con mayor vulnerabilidad, siendo las niñas las principales víctimas de abuso sexual. Estas valoraciones, además de constituir pruebas judiciales, reflejan la carga psicológica y social que soportan miles de familias y dejan en evidencia la urgencia de respuestas más sólidas en materia de salud mental.

Ambos reportes, al ser elaborados por el ICBF y Medicina Legal, dos entidades oficiales con competencias directas en protección y peritaje forense, aportan evidencia robusta para justificar la necesidad de un cambio estructural. El proyecto de ley que propone garantizar la atención psicológica permanente, crear unidades especializadas en salud mental infantil y formar obligatoriamente a los profesionales en trauma infantil responde directamente a estas brechas. Si casi veinte mil menores ingresan al sistema de protección por violencia sexual en un solo año y decenas de miles de casos son valorados por Medicina Legal, resulta evidente que los mecanismos actuales no alcanzan para asegurar un tratamiento integral ni sostenido en el tiempo. Con base en estos datos, el proyecto no solo adquiere pertinencia, sino que se constituye en una obligación ética y política frente a una de las vulneraciones más graves de derechos en la infancia.

El “Lineamiento Técnico para la Atención a Niños, Niñas y Adolescentes con Derechos Amenazados o Vulnerados, Víctimas de Violencia Sexual (LM18.P, versión 2, 4 de julio de 2018)”, adoptado mediante la Resolución 6022 de 2010 y posteriormente ajustado por la Resolución 8376 de 2018, tiene como propósito servir de guía en la atención integral de los menores y articularse con la ruta administrativa de restablecimiento de derechos. Se trata, en consecuencia, de un instrumento de carácter orientador que carece de fuerza normativa equivalente a la ley y que, por lo mismo, no establece obligaciones indefinidas en la prestación de servicios —como tratamientos psicológicos de carácter permanente— ni la creación de unidades hospitalarias especializadas de atención exclusiva.

El lineamiento reconoce, no obstante, que la violencia sexual en la infancia y la adolescencia deja secuelas profundas que pueden prolongarse en el tiempo y afectar de manera integral el desarrollo físico, emocional y social de las víctimas. Advierte además que este fenómeno no debe reducirse a un asunto de salud pública, sino que constituye una grave vulneración de derechos humanos que demanda acciones sostenidas y de largo plazo. Sin embargo, en la práctica, se mantienen limitaciones

estructurales: la ruta no asegura que la atención psicológica se preste sin límite temporal, no existe un mandato normativo para crear unidades hospitalarias especializadas en salud mental infantil, no se exige de manera obligatoria la formación en trauma infantil a los profesionales que atienden a estas víctimas, y los mecanismos de seguimiento y evaluación de los procesos aún resultan débiles.

A estas limitaciones se suma el marco normativo que rige la materia. La Constitución de 1991, en su artículo 44, reconoce la prevalencia de los derechos de los niños, y el artículo 93 integra la Convención sobre los Derechos del Niño al bloque de constitucionalidad, obligando al Estado a adoptar medidas efectivas para su protección. El Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), en su artículo 18, protege la integridad personal frente a daños físicos, sexuales y psicológicos, mientras que la Ley 1146 de 2007 desarrolla la atención prioritaria a las víctimas de violencia sexual en la niñez. El Código Penal (Ley 599 de 2000), por su parte, tipifica con especial severidad los delitos sexuales contra menores.

La jurisprudencia constitucional también ha sido clara. En la Sentencia C-442 de 2009, la Corte precisó que el maltrato infantil incluye toda conducta que afecte la integridad física, psicológica o moral de los menores, lo que resulta plenamente aplicable a la violencia sexual. En la Sentencia C-1003 de 2007, eliminó restricciones que limitaban la protección únicamente a casos de violencia habitual o de daño grave, afirmando que un solo acto basta para activar la intervención estatal. Y en la Sentencia C-368 de 2014, reafirmó el deber del Estado de proteger a la familia y a sus miembros más vulnerables, lo que implica investigar y sancionar todas las formas de violencia, incluidas las de carácter sexual.

A nivel de política pública, el CONPES 3726 de 2012 y el CONPES 3784 de 2013 han reconocido la violencia sexual como una de las vulneraciones más graves en contextos de conflicto y han ordenado acciones intersectoriales para su atención. Asimismo, los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015 de la Corte Constitucional han destacado la necesidad de garantizar rutas efectivas de prevención, atención y reparación a víctimas de violencia sexual, especialmente en escenarios de especial vulnerabilidad.

Estas bases constitucionales, legales, jurisprudenciales y de política pública consolidan la pertinencia del proyecto de ley. La iniciativa no desconoce los avances logrados a través de los lineamientos técnicos del ICBF, pero resalta la necesidad de elevar a rango legal garantías que hoy dependen de directrices administrativas. Con ello se busca que la atención psicológica para niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual sea permanente, especializada y supervisada, respondiendo de manera proporcional a la magnitud y complejidad de los daños que estos delitos ocasionan.

3. MARCO JURÍDICO

3.1. Internacional

En el marco internacional, Colombia firmó y ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (1989, ONU) mediante Ley 12 de 1991, que en su artículo 39 reza:

*“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño”.*

El Estado colombiano, también es firmante y ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía (2000) mediante la Ley 765 de 2002 que en el numeral 3 del artículo 9° establece que:

(...)

*“3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas posibles con el fin de asegurar toda la asistencia apropiada a las víctimas de esos delitos, así como su plena reintegración social y su plena recuperación física y psicológica.”*

(...)

Así mismo, ratificó mediante Ley 16 de 1972, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como el Pacto de San José, que en su artículo 19 reza:

*“Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.”*

También es oportuno resaltar que, esta iniciativa se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU que dentro del objetivo No. 16 (Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas), particularmente en su meta 16.2, busca poner fin al maltrato, explotación y abuso infantil a nivel global.

3.2. Constitucional

Respecto al marco constitucional, esta iniciativa encuentra asidero en los siguientes artículos de la Carta Política:

*“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*

*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.”* (Negrita por fuera de texto)

Así mismo, el artículo 49 constitucional reza:

*“ARTÍCULO 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

*Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.*

*Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.*

*La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.*

(...)

3.3. Legal

Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006)

- En su Artículo 8°, establece el interés superior de los niños, niñas y adolescentes y obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

- El Artículo 41 estipula que el Estado debe garantizar la prevención, atención y sanción de los delitos que afectan a menores y prevenir y atender la violencia sexual y el maltrato infantil, entre otros.

Ley 1719 de 2014

- En el numeral 3 de su Artículo 22, reconoce el derecho de las víctimas de violencia sexual a recibir atención psicosocial permanente.

- En su artículo 24, establece programas especializados para la atención psicosocial de víctimas de violencia sexual, especialmente en el marco del conflicto armado.

4. COMPETENCIA DEL CONGRESO

4.1. Constitucional

El Estatuto Superior faculta al Congreso de la República para la expedición de Leyes como la que se pretende tramitar por medio de esta iniciativa legislativa a través de los siguientes artículos:

**“ARTÍCULO 114.** *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”.*

**“ARTÍCULO 150.** *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
2. *Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.*
3. *Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.*
4. *Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”.*

#### 4.2. Legal

**LEY 5 DE 1992 - “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”**

**“ARTÍCULO 6°.** *Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple: (...)*

2. *Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación”.*

**“ARTÍCULO 139.** *Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias”.*

**“ARTÍCULO 140.** *Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:*

- 1 *Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.*

**LEY 3ª DE 1992 - “Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”**

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

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

(...)

*Comisión Séptima.*

*Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; **salud**, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia. (Negrita por fuera de texto).*

## 5. IMPACTO FISCAL

En concordancia con las disposiciones legales del artículo 7 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*”, sobre el análisis de impacto fiscal de las normas, se establece la obligación de hacerlo explícito en todo momento que “*...ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios...*”; así mismo, el deber de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y de ser incluido “*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*”.

Conforme a lo anterior, las propuestas incluidas en esta iniciativa deben ajustarse al Marco Fiscal de Mediano Plazo, y considerando que, podría generar un impacto fiscal, en concordancia con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a esta iniciativa y que tal como reza la Ley en mención, podrá darse en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

No obstante, cabe resaltar que frente al análisis de impacto fiscal de las normas la Corte Constitucional ha proferido pronunciamientos sobre la materia, y en el caso de la Sentencia C-866 de 2010 sostuvo una serie de subreglas que se relacionan a continuación:

“*... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:*

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

ii) *el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.* Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde



al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto'; (Negrita y subrayado por fuera de texto)

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

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

Con fundamento a este pronunciamiento de la Corte, posterior a la radicación de este proyecto de Ley, se solicitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emitir concepto frente a esta iniciativa y considerando que, si bien, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece un deber al Congreso, la Corte ha enfatizado que corresponde principalmente a la cartera de Hacienda y Crédito Público, considerando que cuenta con la información, la experticia en materia económica y funcionarios capacitados para ello.

Así mismo, otro precedente jurisprudencial constitucional proferido por la Corte en Sentencia C-490 de 2011 sostiene que:

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

En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no

puede constituirse en óbice para que este proyecto de Ley curse trámite constitucional y legal y mucho menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado que: "... los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, **y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda...**". (Negrita por fuera de texto)

Es decir, "...el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda...".

En tal sentido, se pone a consideración del Congreso de la República de Colombia esta iniciativa legislativa y se solicita dar inicio a su trámite sin desconocer que, en cualquier momento del procedimiento legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a al proyecto de Ley.

## 6. CONFLICTOS DE INTERÉS

En virtud de las disposiciones normativas del artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir "... las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación..." de esta iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza lo siguiente:

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

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

- **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.

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

- **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. (...)”.

Al respecto, cabe recordar que 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 per 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 concurra 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 genera conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos 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, conforme a lo dispuesto en la ley, en razón a que se trata de una norma de carácter general, impersonal o abstracto que tendría efectos jurídicos para cualquier persona del territorio nacional y que, como ya mencionó anteriormente, no materializa una situación concreta que pueda enmarcar un beneficio particular, actual o directo para los congresistas.

No obstante; 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, de conformidad con las disposiciones del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Atentamente,

  
CARLOS DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena

  
Florio Pando Andrade  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

  
WIL YEMBA BUITRAGO ACOSTA BRIZANTE  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

  
Ángela María Vergara González  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

  
JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta

  
CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE  
Representante Valle del Cauca

  
Soledad Tamayo Tamayo  
PL. Soledad Tamayo Tamayo  
Senadora de la República

  
ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Risaralda

  
YULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

  
CARLOS EDUARDO OSORIO AGUILAR  
Representante a la Cámara  
Departamento del Tolima

  
FRANCA CITRE

Referencias Bibliográficas

Caballero-Domínguez, Espitia-Correa, Campo-Arias (2022) — *Asociación entre abuso sexual y distrés psicológico en adolescentes escolarizados de Santa Marta* (SciELO): [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0123-417X2022000200116](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0123-417X2022000200116)

Hillis S., Mercy J., Amobi A., et al., “Prevalencia global de la violencia contra niños en el último año: una revisión sistemática y estimaciones mínimas”, *Pediatrics* vol. 137, n.º 3, marzo de 2016.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. (2025, febrero). *Boletín estadístico de protección: febrero de 2025*. Dirección de Protección. Bogotá D.C., Colombia. Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/misionales/proteccion>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. (2024). *Datos para el cambio: Violencias – Dirección de Protección*. Observatorio Nacional de Bienestar de la Niñez y Adolescencia (OBNSUIN). Bogotá D.C., Colombia. <https://portalsuin.icbf.gov.co/sites/suin/Documents/Boletines%20Datos%20para%20la%20acci%C3%B3n/Datos%20para%20el%20cambio%20violencias%20-%20VF%20OBNSUIN.pdf>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. (2018). *Resolución 8376 de 2018. Por la cual se expide el Lineamiento Técnico para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes con Derechos Inobservados, Amenazados o Vulnerados por Causa de la Violencia Sexual*. Bogotá D.C., Colombia. Disponible en: [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/compilacion/docs/resolucion icbf 8376 2018.htm#:~:text=P or%20la%20cual%20se%20 aprueba,y%20se%20deroga%20una%20 resoluci%C3%B3n](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/compilacion/docs/resolucion%20icbf%208376%202018.htm#:~:text=Por%20la%20cual%20se%20aprueba,y%20se%20deroga%20una%20resoluci%C3%B3n).

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2017). *Lineamiento Técnico para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes con Derechos Amenazados y Vulnerados, Víctimas de Violencia Sexual*. Dirección de Protección. Bogotá D.C., Colombia. Disponible en: [https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/lm18.p\\_lineamiento tecnico programa especializ ado de atencion victimas de violencia sexual v2.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/procesos/lm18.p_lineamiento tecnico programa especializ ado de atencion victimas de violencia sexual v2.pdf)

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2024). *Forensis 2023: Datos para la vida*. Centro Nacional de Referencia sobre Violencia. Bogotá D.C., Colombia. <https://www.medicinalegal.gov.co>







PROYECTO DE LEY NÚMERO 386 DE 2025  
CÁMARA

*por medio de la cual se amplía el término de la vigencia de las licencias de conducción para vehículos de servicio público y se incentiva el buen comportamiento en seguridad vial.*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

El presente proyecto de Ley está compuesto por los siguientes apartes:

- 1. Objeto
- 2. Antecedentes
- 3. Justificación del proyecto
- 4. Marco jurídico
  - 4.1. Constitucional
  - 4.2. Legal
  - 4.3. Reglamentarios
  - 4.4. Jurisprudencial
- 5. Competencia del Congreso
  - 5.1. Constitucional
  - 5.2. Legal
- 6. Impacto Fiscal
- 7. Conflicto de interés

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

El presente proyecto de Ley tiene como objeto ampliar los términos de la vigencia de las licencias de conducción para vehículos de servicios de transporte público de los que trata el inciso 2° del artículo 22 y de la Ley 769 de 2002 “*por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*”.

Esta iniciativa legislativa también busca fijar criterios que otorguen beneficios económicos para el trámite de renovación de licencias del que trata el artículo 23 de la misma Ley para los conductores de vehículos de servicio público que

presenten buen comportamiento en seguridad vial.

2. ANTECEDENTES

Al revisar los proyectos de ley relacionados con licencias de conducción radicados en el Congreso de la República durante los últimos catorce (14) años, se evidencia que ninguna de estas iniciativas ha estado orientada a ampliar la vigencia de las licencias de conducción, como lo propone este proyecto. Tampoco se encontró antecedente alguno que haya buscado establecer beneficios económicos en el trámite de renovación como incentivo al buen comportamiento en seguridad vial.

En contraste, la mayoría de los proyectos presentados en este periodo se han enfocado en aspectos como la regulación de licencias para motocicletas, la suspensión o cancelación de licencias de conducción, o la implementación de un sistema de licencias por puntos, entre otras iniciativas como:

**Proyecto de Ley número 237 de 2021 Cámara**, *por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002, y se adicionan nuevas causales de suspensión y cancelación de la licencia de conducción.*

**Proyecto de Ley número 204 de 2019 Senado**, *por medio de la cual se modifican los artículos 26 y 124 de la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

**Proyecto de Ley número 307 de 2018 Cámara**, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

**Proyecto de Ley número 147 de 2016 Senado**, *por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones.*

**Proyecto de Ley número 186 de 2012 Cámara**, *por medio de la cual, se modifican algunos artículos de la Ley 769 de 2002, modificada por la Ley 1383 de 2010, se crea la licencia de conducción por puntos y se dictan otras disposiciones.*

**Proyecto de Ley número 208 de 2011 Cámara**, *por la cual se establece en Colombia el sistema de puntos en la licencia de conducción, la figura del defensor del conductor, y se dictan otras disposiciones.*

Por otra parte, es pertinente señalar que esta iniciativa ya había sido presentada previamente en el Congreso de la República bajo la denominación de **Proyecto de Ley número 093 de 2023 Cámara, 344 de 2024 Senado**, *por medio de la cual se amplía el término de la vigencia de las licencias de conducción para vehículos de servicio público y se incentiva el buen comportamiento en seguridad vial*. Sin embargo, dicha propuesta fue archivada por vencimiento de términos, tras haber avanzado hasta el tercer debate en la Comisión Sexta del Senado de la República.



3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La licencia de conducción de conformidad con el artículo 2° de la Ley 769 de 2002-Código Nacional de Tránsito Terrestre es aquel “Documento público de carácter personal e intransferible expedido por autoridad competente, el cual autoriza a una persona para la conducción de vehículos con validez en todo el territorio nacional”.

El artículo 18 de la misma Ley, dio las primeras luces de la diferenciación entre licencias para conductor de servicio público y particular; en virtud de lo anterior, el artículo 20 ordenó al Ministerio de Transporte definir mediante resolución las categorías de licencias de conducción. Fue así como, mediante la expedición de la Resolución 1500 de 2005 del Ministerio de Transporte, en su artículo 3° fijó la clasificación de las mismas y en los dos artículos subsiguientes, categorizó dichas licencias para vehículos automotores de servicio particular o de servicio público.

En lo que atañe a este proyecto de Ley, las licencias de conducción para servicio público están categorizadas así:

CATEGORÍA	TIPO DE VEHÍCULO
C1	Para la conducción de automóviles, camiones, camionetas y monovolantes.
C2	Para la conducción de camiones rígidos, busetas y buses.
C3	Para la conducción de vehículos articulados.

En cuanto a la normatividad que rige la materia, los antecedentes normativos de manera sucinta son los siguientes:

NORMA	MODIFICACIONES INTRODUCIDAS
Ley 769 de 2002	Estableció en el artículo 22 del texto original, una vigencia de tres (3) años para las licencias de conducción para servicio de transporte público para menores de 65 años y de un (1) año para mayores de 65 años.
	Modifica la norma anterior a través del artículo 6, introduciendo los siguientes cambios:

Ley 1362 de 2013	6 Disposición de la edad de 65 a 80 años para la renovación de la licencia de conducción con vigencia de un (1) año.  ii) Fija el requisito de paz y salvo por concepto de pago de multas por infracciones a las normas de tránsito, debidamente ejecutoriadas para su renovación.
A través del parágrafo 1° del artículo 75 del texto original de la Ley 1437 de 2011 (CFRAC) se otorgaron facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Este artículo fue modificado por el artículo 75 de la Ley 1674 de 2011 y posteriormente derogado por el Decreto Ley 2506 de 2018.	
Decreto 19 de 2012	En virtud de las facultades extraordinarias otorgadas como política administrativa a través del artículo 75 de la Ley 1437 de 2011 (hoy derogado), el entonces Presidente de la República expidió el Decreto 19 de 2012 y en su artículo 197, fijó el término vigente a la fecha que corresponde a: tres (3) años para menores de 65 años y de un (1) año para mayores de 65.

Con base en lo anterior, se presenta la siguiente tabla que relaciona los términos de vigencia de las licencias de conducción de servicio público consagrados en el Código Nacional de Tránsito Terrestre versus la propuesta que se plantea en el artículo 2° de esta iniciativa legislativa, así:

EDAD	VIGENCIA ACTUAL	VIGENCIA PROPUESTA
Menores de 65 años	3 años	5 años
Mayores de 65 años	1 año	2 años

En Colombia, conforme al mandato constitucional que reconoce como fines esenciales

del Estado la promoción de la prosperidad general y la efectividad de los derechos consagrados en la Carta Política, se ha consolidado la seguridad vial como una política pública prioritaria. En desarrollo de este deber, las autoridades de tránsito están llamadas a garantizar la plena observancia de dicho mandato, orientado a la protección de la vida de todas las personas en el territorio nacional.

En este contexto, las licencias de conducción constituyen un instrumento esencial de control y de fortalecimiento de la seguridad vial, al servicio de la protección de la vida como bien jurídico prevalente en el Estado Social de Derecho. Este rol se acentúa en el caso de los conductores de vehículos de servicio público, quienes enfrentan mayores restricciones normativas, derivadas de razones como:

- i) La necesidad de garantizar condiciones de seguridad y calidad en la prestación del servicio de transporte público.
- ii) La mayor responsabilidad que asumen estos conductores al transportar pasajeros, cuya integridad depende directamente de su idoneidad.

iii) La obligación de asegurar que los conductores cuenten con una capacitación adecuada y permanezcan actualizados frente a las normas de tránsito y las mejores prácticas de seguridad.

iv) La importancia de someterlos a revisiones periódicas de sus habilidades de conducción y conocimientos técnicos.

Ahora bien, el Plan Nacional de Seguridad Vial 2022-2031, elaborado por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, advierte que los siniestros de tránsito constituyen un problema de salud pública global que cobra alrededor de 1,35 millones de vidas cada año, afectando el desarrollo económico y social de los países. Sin embargo, el mismo documento, con base en información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, destaca que el transporte público de pasajeros es el modo de menor riesgo de fatalidad para sus usuarios.

Las gráficas derivadas de este documento muestran que la gran mayoría de víctimas fatales en siniestros viales corresponden a usuarios de vehículos de dos ruedas, especialmente motocicletas. En contraste, los fallecimientos asociados a conductores y pasajeros de vehículos de cuatro ruedas o más —entre ellos el transporte público colectivo— son tres veces menores, lo que confirma la menor incidencia de este sector en la accidentalidad vial.

Ilustración 8. Composición de las víctimas fatales en siniestros viales (2013 – 2021)

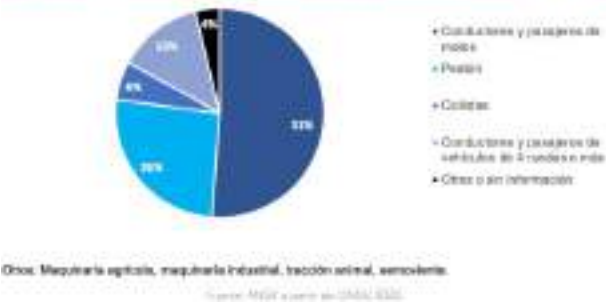
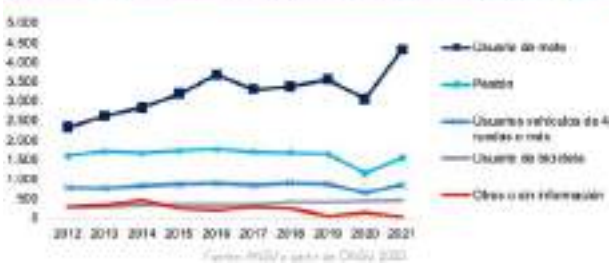




Ilustración 9. Fallecimientos en siniestros viales según actor vial (2012 – 2021)



No obstante, si se entiende la licencia de conducción como un instrumento de control y de fortalecimiento de la seguridad vial, resulta evidente, a la luz del artículo 22 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, una marcada desproporción normativa. Mientras que las licencias para vehículos de servicio particular, como las motocicletas, tienen una vigencia de diez (10) años para conductores menores de sesenta años, las de servicio público se limitan a tres (3) años en ese mismo rango etario.

Asimismo, las gráficas que acompañan este análisis muestran la distribución de fallecimientos de peatones, ciclistas y motociclistas según los actores viales involucrados en los siniestros. De ellas se desprende que la participación de los vehículos de transporte público de pasajeros en la siniestralidad es considerablemente menor frente a la de las motocicletas y los vehículos de servicio particular, cuyas licencias, paradójicamente, gozan de una vigencia mucho más amplia.

Ilustración 10. Distribución de fallecimientos de peatones de acuerdo con el vehículo que interviene en el siniestro (2021)

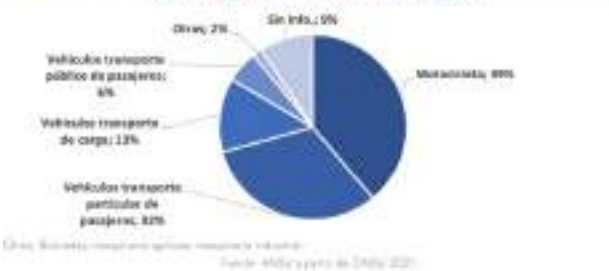


Ilustración 12. Distribución de fallecimientos de ciclistas de acuerdo con el actor vial que involucrado en el siniestro

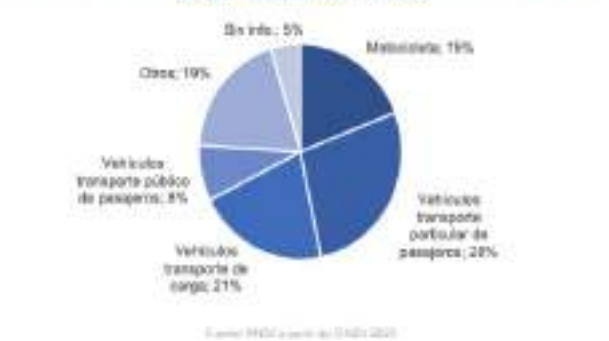
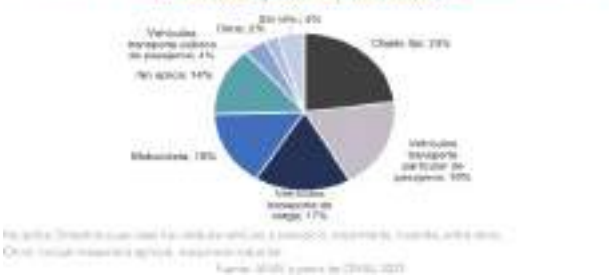


Ilustración 13. Distribución de fallecimientos de motociclistas de acuerdo con el vehículo u objeto con que colisionaron



Las gráficas y el análisis expuesto permiten concluir que los vehículos de transporte público de pasajeros representan una baja incidencia en la siniestralidad vial en comparación con otros actores. Bajo esa premisa, la restricción actual sobre la vigencia de las licencias de conducción para este tipo de conductores —que además conlleva revisiones médicas periódicas y capacitaciones más frecuentes que las exigidas al servicio particular— resulta desproporcionada, pues es más de tres veces inferior a la establecida para conductores particulares. En consecuencia, se propone ampliar dicha vigencia a cinco (5) años, con el fin de otorgar un trato más equitativo a quienes ejercen esta actividad y reducir la carga económica que implica la renovación constante de sus licencias.

Debe destacarse que en cada proceso de renovación o refrendación los conductores deben asumir, además, el costo de los exámenes de aptitud física, mental y de coordinación motriz, establecidos en el artículo 3.4.1. de la Resolución número 20223040045295 de 2022 del Ministerio de Transporte. Dichos valores, fijados por los Centros de Reconocimiento de Conductores (CRC), oscilan actualmente entre \$141.000 y \$161.000, lo que equivale a más del 10% de un salario mínimo legal mensual vigente. Esta situación implica una carga económica significativa para los conductores de servicio público, quienes deben asumirla con mayor frecuencia que los de servicio particular.

Adicionalmente, la iniciativa contempla un incentivo económico consistente en otorgar un descuento en los costos de renovación a aquellos conductores de servicio público que, durante la vigencia de su licencia, no registren infracciones en el Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT). Esta medida, que deberá ser reglamentada por el Gobierno nacional, constituye un mecanismo de estímulo al buen comportamiento vial y un reconocimiento al cumplimiento de las normas de tránsito.

En armonía con lo anterior, es preciso aclarar que la propuesta de ampliación de la vigencia aplica de manera diferenciada según la edad del conductor. Para los menores de 60 años, la vigencia pasaría de tres (3) a cinco (5) años, mientras que para los mayores de 60 años se ampliaría de uno (1) a dos (2) años. Esta diferenciación reconoce que los conductores de mayor edad pueden estar expuestos a condiciones de salud progresivas que implican mayores riesgos en la conducción, pero al mismo tiempo elimina la desproporción existente en la regulación actual, otorgando un plazo más razonable y justo frente a la renovación periódica de sus licencias.

En este mismo sentido, los resultados más recientes de la Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros (ETUP), publicada por el DANE, confirman que el transporte público colectivo

continúa siendo el principal medio de movilidad en las principales áreas metropolitanas del país. A diario moviliza a millones de ciudadanos y, de manera especial, a quienes pertenecen a hogares de ingresos bajos y medios. Para esta población, el transporte público no es solo una opción, sino la condición que les permite acceder al trabajo, a la educación, a los servicios de salud y, en general, a la vida urbana en condiciones de dignidad.

De allí se desprende que cualquier carga excesiva sobre los conductores de este sector, como la exigencia de renovar su licencia de conducción tres veces más que un conductor particular, no se queda en el ámbito individual, sino que impacta al servicio mismo. Los costos reiterados de renovación y de exámenes médicos afectan a los trabajadores directamente, pero también inciden en la sostenibilidad del sistema, ya que pueden terminar trasladándose en sobrecostos para los usuarios o desincentivando la permanencia de los conductores en la actividad. En últimas, una regulación desproporcionada no sólo castiga al trabajador, sino que debilita un servicio que es columna vertebral de la movilidad urbana en Colombia.

Por ello, la información estadística más reciente del DANE ofrece un soporte sólido para replantear la vigencia actual de las licencias de conducción de servicio público. Si el transporte público es, como lo ha reconocido la jurisprudencia y la política pública, un servicio público esencial, corresponde al legislador adoptar medidas que fortalezcan su operación, otorguen condiciones justas a quienes lo prestan y eviten cargas que resultan desproporcionadas. Con esta iniciativa legislativa, se reconoce el papel estratégico de los conductores en la garantía del derecho a la movilidad y se asegura que las normas acompañen la realidad social y económica del país.

Por otro lado, de acuerdo con el tablero *Cifras año en curso* del Observatorio de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), entre enero y julio de 2025 se han reportado 4.760 víctimas fatales por siniestros viales. Esta cifra supera en 209 muertes los casos registrados en el mismo periodo de 2024 (4.551), lo que equivale a un aumento del 4,59 % (ANSV, 2025).

Al revisar la información por tipo de usuario, se mantiene la tendencia de años anteriores: los motociclistas encabezan las estadísticas con 2.943 fallecidos en 2025, seguidos por los peatones con 1.062 casos y por los usuarios de vehículo particular con 311. En contraste, los usuarios del transporte público de pasajeros apenas registran 68 víctimas en lo corrido del año, es decir, menos del 2 % del total. Estas cifras demuestran que, aunque el transporte público colectivo moviliza diariamente a millones de ciudadanos, su participación en los decesos viales es mínima frente a otros actores como los motociclistas, que concentran más de la mitad de las muertes.

Con estos datos actualizados, resulta evidente que mantener una vigencia de licencia tres veces más corta para los conductores de servicio público no responde a un criterio de proporcionalidad. No es razonable imponerles cargas económicas tan altas, por concepto de renovaciones y exámenes médicos, cuando la evidencia muestra que representan un porcentaje muy bajo de la siniestralidad. Por el contrario, el sector aporta seguridad y cumple una función social esencial en la movilidad urbana. La ampliación de la vigencia de las licencias y los incentivos por buen comportamiento vial encuentran aquí un respaldo claro en la realidad estadística: una regulación más justa que acompaña la evidencia y protege a quienes sostienen un servicio indispensable para la ciudadanía.

La necesidad de esta iniciativa encuentra respaldo en la jurisprudencia constitucional, que ha abordado el alcance de las licencias de conducción, el principio de igualdad en su regulación y la función esencial del transporte público. En la Sentencia C-468 de 2011, la Corte Constitucional sostuvo que *“las licencias de conducción son documentos públicos de carácter personal e intransferible que autorizan a una persona para conducir válidamente un vehículo automotor de acuerdo con las categorías que para cada modalidad se establezcan. Para su obtención, el legislador ha previsto una serie de requisitos, que para la conducción de vehículos de servicio público se hacen más exigentes...”*.

Este pronunciamiento reconoce la potestad del legislador para imponer condiciones adicionales a quienes prestan el servicio público de transporte, dada la mayor responsabilidad que asumen frente a la seguridad de los pasajeros y de la comunidad. Sin embargo, estas diferencias normativas deben guardar coherencia con los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

Sobre el principio de igualdad y la validez de tratos distintos, la Sentencia C-093 de 2001 fijó el estándar: *“la Corte ha precisado que el principio de igualdad no impide que la ley establezca tratos diferentes sino que exige que éstos tengan un fundamento objetivo y razonable”*; de allí deriva el test integrado de igualdad (finalidad, adecuación, necesidad y proporcionalidad) para valorar diferencias regulatorias. Este es el marco correcto para examinar la disparidad actual de vigencias entre licencias de servicio público y particular.

Así mismo, en Sentencia C-106 de 2004, la Corte Constitucional señaló que *“el artículo 13 de la Constitución consagra la igualdad como derecho fundamental (...) un mandato que impone al Estado el deber de tratar a los individuos en forma tal que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre ellos”*. Igualmente precisó que el principio de igualdad permite tratamientos diferenciados, pero advirtió



que “cuando un criterio es utilizado para dar tratamientos distintos pero no obedece a razones constitucionalmente válidas, la medida deja de ser un supuesto del derecho a la igualdad y pasa a convertirse en todo lo contrario: un acto discriminatorio”

A partir de este estándar, la frecuencia con la que actualmente deben renovar sus licencias los conductores de servicio público -tres veces mayor que la exigida a los conductores particulares- evidencia un trato desigual que no se justifica a la luz de los datos de siniestralidad vial, pues está demostrado que los vehículos de transporte público colectivo registran una participación significativamente menor en las fatalidades frente a otros actores como los motociclistas. Por tanto, mantener una restricción de vigencia tan severa carece de proporcionalidad y termina imponiendo cargas económicas excesivas a quienes, además, prestan un servicio esencial para la comunidad.

Finalmente, la Sentencia C-439 de 2011 recuerda lo señalado en Sentencia T-595 de 2002 que enfatizó que “el servicio de transporte público es indispensable para el ejercicio de la libertad de locomoción, y de los demás derechos constitucionales que dependen de la posibilidad de movilizarse...”

A partir de este mandato, resulta claro que la regulación sobre licencias de conducción debe contribuir a fortalecer el transporte público, asegurando que los conductores cuenten con los controles adecuados en materia de seguridad, pero evitando que dichas exigencias se traduzcan en barreras desproporcionadas que desincentiven su labor. La propuesta de ampliar la vigencia y crear incentivos por buen comportamiento vial se alinea con esta jurisprudencia, en tanto armoniza la obligación estatal de garantizar la seguridad vial con la necesidad de promover un acceso justo, eficiente y sostenible al servicio de transporte público en Colombia.

#### 4. MARCO JURÍDICO

##### 4.1. Constitucional

Respecto al marco constitucional, esta iniciativa encuentra asidero en los siguientes artículos de la Carta Política:

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

**Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para**

**asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.** (Negrita por fuera de texto)

Así mismo, el inciso segundo del artículo 13 constitucional reza:

**“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”.** (Negrilla por fuera de texto)

La elección del oficio de conductor de servicio de transporte público se enmarca en el derecho al libre desarrollo de la personalidad:

**ARTÍCULO 16. Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.**

Por su parte, los artículos 24 y 26 superior indican:

**“ARTICULO 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”.** (Negrilla por fuera de texto)

**“ARTICULO 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social”.** (Negrilla por fuera de texto)

**“ARTÍCULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.** (Negrilla por fuera de texto)

**“ARTICULO 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.**

**Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”.** (Negrillas por fuera de texto)



#### 4.2. Legal

En cuanto al desarrollo legal que atañe esta materia, se encuentra:

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

El artículo 2° de esta Ley, fija los principios fundamentales y rectores del Transporte en Colombia, dentro de los cuales se encuentra la intervención del Estado para fijar la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte. Así mismo, establece como principios la libre circulación de toda persona por el territorio nacional que en todo caso y en concordancia con el artículo 24 superior, sólo será limitada por la Ley y por otra parte, la seguridad que debe ser prioridad del Sistema y del Sector Transporte.

Por su parte, el artículo 3° establece los principios del transporte público garantizando a través de ellos: el acceso, su carácter público bajo la regulación del Estado y la colaboración entre entidades o los diferentes organismos del Sistema Nacional de Transporte para velar por su operación fundada “...en criterios de coordinación, planeación, descentralización y participación”.

#### 4.3. Reglamentarios

Resolución número 1500 de 2005 del Ministerio de Transporte “por la cual se reglamentan las categorías de la Licencia de Conducción, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 769 de 2002”.

Resolución número 5228 de 2016 del Ministerio de Transporte “por la cual se establecen las condiciones, características de seguridad y rangos de precios al usuario para servicios prestados por Centros de Reconocimiento de Conductores y se modifica la Resolución 217 de 2014”

Resolución número 20223040045295 de 2022 del Ministerio de Transporte “por medio del cual se expide la Resolución Única Compilatoria en materia de Tránsito del Ministerio de Transporte”

Resolución número 20223040055235 de 2022 de Ministerio de Transporte “Por la cual se actualizan las tarifas de los servicios del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT)”

#### 4.4. Jurisprudencial

Sentencias C-468 de 2011, C-093 de 2001, mC-106 de 2004, C-439 de 2011 y T-595 de 2002 de la Honorable Corte Constitucional.

### 5. COMPETENCIA DEL CONGRESO

#### 5.1. Constitucional

El Estatuto Superior faculta al Congreso de la República para la expedición de Leyes como la que se pretende tramitar por medio de esta

iniciativa legislativa a través de los siguientes artículos:

**“ARTÍCULO 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”.

**“ARTÍCULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”.

#### 5.2. Legal

**LEY 5ª DE 1992 - “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”**

**“ARTÍCULO 6°.** Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple: (...)

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación”.

**“ARTÍCULO 139.** Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias”.

**“ARTÍCULO 140.** Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

**LEY 3 DE 1992 - “Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”**

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

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

(...)

Comisión Sexta.

Compuesta por trece (13) miembros en el Senado y dieciocho (18) miembros en la Cámara de Representantes, **conocerá de:** comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y **prestación de los servicios públicos**; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y **transporte**; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura. (Negrilla por fuera de texto)

(...)

## 6. IMPACTO FISCAL

En concordancia con las disposiciones legales del artículo 7° 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”, sobre el análisis de impacto fiscal de las normas, se establece la obligación de hacerlo explícito en todo momento que “...ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios...”; así mismo, el deber de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y de ser incluido “*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*”.

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

Así las cosas, si bien esta iniciativa legislativa no ordena gasto ni otorga tales beneficios, si podría generar un impacto fiscal frente al recaudo de recursos públicos provenientes del trámite de renovación de las licencias de conducción. En tal sentido, en concordancia con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a esta iniciativa y que tal como reza la Ley en mención, podrá darse en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

No obstante, cabe resaltar que frente al análisis de impacto fiscal de las normas la Corte Constitucional ha proferido pronunciamientos sobre la materia, y en el caso de la Sentencia C-866 de 2010 sostuvo una serie de subreglas que se relacionan a continuación:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro

de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;

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

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

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

Con fundamento a este pronunciamiento de la Corte, posterior a la radicación de este proyecto de Ley, se solicitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emitir concepto frente a esta iniciativa y considerando que, si bien, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece un deber al Congreso, la Corte ha enfatizado que corresponde principalmente a la cartera de Hacienda y Crédito Público, considerando que cuenta con la información, la experticia en materia económica y funcionarios capacitados para ello.

Así mismo, otro precedente jurisprudencial constitucional proferido por la Corte en Sentencia C-490 de 2011 sostiene que:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto,



la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.

En tal sentido, debe reiterarse que no contar con un análisis de impacto fiscal frente a la iniciativa no puede constituirse en óbice para que este proyecto de Ley curse trámite constitucional y legal y mucho menos, para que el Congreso de Colombia ejerza su función legislativa pues ello se convertiría en una vulneración al principio de separación de poderes del poder público máxime cuando la Corte Constitucional en Sentencia C-315 de 2008 ha señalado que: “...los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda...”. (Negrita por fuera de texto)

Es decir, “...el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda...”

En tal sentido, se pone a consideración del Congreso de la República de Colombia esta iniciativa legislativa y se solicita dar inicio a su trámite sin desconocer que, en cualquier momento del procedimiento legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá emitir concepto frente a al proyecto de Ley.

## 7. CONFLICTOS DE INTERÉS

En virtud de las disposiciones normativas del artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir “...las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación...” de esta iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza lo siguiente:

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

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

- **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.

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

- **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. (...)”

Al respecto, cabe recordar que 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 per 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 concurra 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** genera conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos 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, conforme a lo dispuesto en la ley, en razón a que se trata de una norma de carácter general, impersonal o abstracto que tendría efectos jurídicos para cualquier persona del territorio nacional y que, como ya mencionó anteriormente, no materializa una situación concreta que pueda enmarcar un beneficio particular, actual o directo para los congresistas.

No obstante; 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, de conformidad con las disposiciones del artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Atentamente,

  
**OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena

  
**MODESTO AGUILERA VIDES**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico

  
**YULIETH ANDREA SÁNCHEZ CARREÑO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

  
**CARLOS EDUARDO OSORIO AGUILAR**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Tolima

  
**KAREN VIVEROS**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca

  
**Soledad Yanaya Tatuayo**  
Representante a la Cámara  
Senadora de la República



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 443 DE 2025**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 2166 de 2021 se reconoce el subsidio de transporte y viáticos a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal.*

Bogotá, D. C., octubre de 2025

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Cordial Saludo

Los abajo firmantes, en calidad de Congresistas, nos permitimos radicar el Proyecto de Ley “*por medio de la cual se modifica la Ley 2166 de 2021 se reconoce el subsidio de transporte y viáticos a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal,*”,

de acuerdo con lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y siguientes de la Ley 5 de 1992.

Atentamente,

  
**GLORIA LILIANA RODRIGUEZ VALENCIA**  
Representante a la Cámara por Cundinamarca

  
**HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN**  
Representante a la Cámara por Caquetá

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 443 DE 2025**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la Ley 2166 de 2021 se reconoce el subsidio de transporte y viáticos a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal.*

**Artículo 1°. Modificación del artículo 39 de la Ley 2166 de 2021**

Modifíquese el artículo 39 de la Ley 2166 de 2021, en su literal c), el cual quedará así:

c) Derecho a subsidio de transporte y viáticos. Las entidades territoriales deberán garantizar a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal un subsidio de su transporte o viáticos necesarios para el cumplimiento de sus funciones legales y estatutarias, tales como la participación en espacios de interlocución pública, capacitaciones, trámites administrativos y actividades de representación comunitaria.

Este subsidio se reconocerá a una (1) persona por cada Junta de Acción Comunal, será de carácter obligatorio y deberá incluirse anualmente en los presupuestos municipales y departamentales.

**PARÁGRAFO.** El monto, la periodicidad, la modalidad de entrega y los requisitos de rendición de cuentas serán definidos mediante reglamentación expedida por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, en coordinación con las autoridades territoriales y las organizaciones comunales.

**Artículo 2°. Financiación.**

El subsidio previsto en la presente ley se financiará con recursos del Presupuesto General de la Nación, a través del Fondo de Fortalecimiento Comunal Local, de conformidad con el artículo 89 de la Ley 2166 de 2021, así como con partidas presupuestales propias de las entidades territoriales o de otras fuentes de financiación legalmente autorizadas.

Las entidades territoriales deberán apropiar recursos en sus presupuestos anuales para el cumplimiento de esta disposición.

**Artículo 3°. Registro, identificación y control de beneficiarios.**

El Ministerio del Interior, en el marco del Registro Único Comunal (RUC), será responsable de consolidar, administrar y mantener actualizado el listado oficial de beneficiarios del subsidio de transporte y viáticos previsto en la presente ley.

El RUC constituirá la herramienta oficial de inscripción, identificación, seguimiento y control de los organismos de acción comunal y de sus dignatarios, sirviendo como base única para la verificación, validación y priorización de los beneficiarios.

El Ministerio del Interior deberá implementar mecanismos de control, auditoría, rendición de cuentas y transparencia en la administración de los recursos, garantizando la trazabilidad de la información, la prevención de duplicidades y el uso eficiente y legal de los fondos asignados.

**Artículo 4°. Reglamentación.**

El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

**Artículo 5°. Disposición transitoria.**

Las entidades territoriales deberán incluir la partida correspondiente para el subsidio de transporte y viáticos en el primer presupuesto anual que se formule después de la entrada en vigencia de la presente ley. Aquellas que no cuenten con disponibilidad plena podrán implementar un plan de gradualidad con un plazo máximo de dos (2) vigencias fiscales.

**Artículo 6°. Vigencia.**

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

GLORIA LILIANA RODRIGUEZ VALENCIA Representante a la Cámara por Caldas	HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN Representante a la Cámara por Cauca
---	---

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley 2166 de 2021 con el fin de reconocer como un derecho el subsidio de transporte y los viáticos a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal, garantizando los medios necesarios para el ejercicio efectivo de sus funciones legales y estatutarias.

Esta iniciativa busca fortalecer la participación ciudadana, la organización comunitaria y la interlocución entre las comunidades y las entidades públicas, mediante la asignación obligatoria y periódica de recursos destinados a cubrir los

gastos de desplazamiento, representación y gestión comunal, contribuyendo así al fortalecimiento de la acción comunal como base del desarrollo local y la gobernanza territorial.

**2. CONVENIENCIA**

El proyecto de ley que modifica el artículo 39 de la Ley 2166 de 2021 se fundamenta en la necesidad de dignificar la labor de los presidentes comunales y garantizar la sostenibilidad de la democracia participativa en los territorios. Esta iniciativa se alinea con la línea jurisprudencial y constitucional que ordena al Estado promover la participación ciudadana efectiva, asegurando las condiciones materiales que permitan su ejercicio. En este sentido, la propuesta garantiza un respaldo económico obligatorio que fortalece la gobernanza democrática y la continuidad del trabajo comunitario en todo el país.

La Acción Comunal en Colombia constituye una de las expresiones más vivas de la democracia participativa y comunitaria. Desde hace más de seis décadas, ha sido el mecanismo mediante el cual las comunidades urbanas y rurales se organizan para gestionar sus propias soluciones, suplir vacíos del Estado y actuar como interlocutoras directas con las autoridades públicas. No obstante, a pesar de su enorme aporte al desarrollo social y a la construcción del tejido democrático, los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal (JAC), especialmente sus presidentes, ejercen sus funciones en condiciones de precariedad y riesgo, sin respaldo económico mínimo, enfrentando amenazas y violencias que comprometen no solo su labor, sino también su vida e integridad.

El recorrido normativo de la Acción Comunal refleja su importancia histórica. La Ley 19 de 1958 abrió espacio a la organización ciudadana en la planeación estatal (arts. 7° y 8°), constituyéndose en la norma fundacional de esta forma de organización social. Posteriormente, la Ley 743 de 2002 reconoció jurídicamente a la acción comunal como una forma organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil (art. 2°), y la clasificó en juntas, asociaciones, federaciones y confederación (art. 6°). Más recientemente, la Ley 2166 de 2021 consolidó un enfoque de derechos, inclusión y transparencia, al reconocer a las JAC como defensoras de la comunidad, los derechos humanos y el medio ambiente (art. 1), incorporando principios de equidad e inclusión (art. 8) y estableciendo el Registro Único Comunal (RUC) como herramienta oficial de control y seguimiento.

Estos desarrollos legales encuentran su fundamento superior en la Constitución Política de 1991, que instauró un modelo de democracia participativa y pluralista. El artículo 38 reconoce la libertad de asociación; el artículo 2° define como fin esencial del Estado la facilitación de la participación ciudadana en las decisiones que los afectan; el artículo 40 consagra el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control

del poder político; y el artículo 103 reconoce a las organizaciones comunitarias como mecanismos de participación ciudadana, lo que obliga al Estado a promoverlas, fortalecerlas y garantizar su efectividad real.

Pese a estos avances, persiste una brecha estructural que limita el ejercicio pleno de la labor comunal. El artículo 39, literal c), de la Ley 2166 de 2021 dejó a discrecionalidad de las entidades territoriales la entrega de subsidios de transporte, lo que ha generado un tratamiento desigual entre regiones. Mientras algunos líderes cuentan con apoyo, en múltiples territorios rurales los presidentes de las Juntas deben asumir de sus propios recursos los gastos de movilización, precarizando su gestión comunitaria y condicionando su labor a su capacidad económica personal, en abierta contradicción con los principios constitucionales.

La relevancia de las JAC en la historia del país refuerza la urgencia de esta reforma. Según Valencia (2018), “las Juntas de Acción Comunal han logrado aportar a la construcción de cerca del 30 % de la infraestructura social del país” (p. 44), incluyendo carreteras, escuelas, puestos de salud y salones comunales. De igual forma, el Conpes (2010) citado por Líppez De Castro (2021), señala la existencia de aproximadamente 45.000 JAC, organizadas en 800 asociaciones municipales, 32 federaciones departamentales y una confederación nacional (p. 241), lo que las convierte en el movimiento social más amplio y extendido de Colombia.

Sin embargo, este entramado organizativo se sostiene bajo condiciones desiguales. Líppez De Castro et al. (2021) advierten que la gestión comunal se concentra en exceso en la figura del presidente, “lo que la convierte en una responsabilidad más individual que colectiva (...) los dignatarios experimentan una carga sobre su tiempo, sus recursos y su tranquilidad que, sin embargo, no perciben compensarse” (p. 254). A ello se suma lo señalado por Velásquez (2003), quien afirma que, en algunos contextos, las JAC son percibidas como “organizaciones jerárquicas cooptadas por políticos corruptos (...) enfrentando la institucionalidad bajo una desconfianza” (p. 57), lo que evidencia la necesidad de mecanismos de apoyo y transparencia para fortalecer su legitimidad.

El contexto actual añade un factor alarmante: la violencia sistemática contra los liderazgos comunales. La Misión de Observación Electoral (MOE, 2025) reportó que en 2024 se registraron 112 hechos de violencia contra estos liderazgos, un incremento del 62,3 % frente al 2020 y del 60 % frente al 2023, de los cuales el 50,9 % correspondió a agresiones letales y el 58 % de las víctimas fueron presidentes de JAC (pp. 7–21). Este panorama demuestra que, además de carecer de respaldo económico, los líderes comunales enfrentan un alto nivel de vulnerabilidad en materia de seguridad, comprometiendo no solo su vida e integridad, sino la continuidad del ejercicio democrático en los territorios.

En consecuencia, el proyecto de ley pretende transformar en un derecho garantizado lo que hoy es apenas un beneficio potestativo, estableciendo la obligación de las entidades territoriales de asignar recursos específicos para la movilidad y representación de los presidentes de las Juntas de Acción Comunal. No se trata de un privilegio, sino de un acto de justicia, dignificación y fortalecimiento democrático.

Garantizar este apoyo económico significa blindar la equidad territorial, asegurar la sostenibilidad de la política pública de fortalecimiento comunal y consolidar una democracia participativa que no dependa del sacrificio personal, sino del respaldo sólido y efectivo del Estado.

### 3. CONTEXTO

Las Juntas de Acción Comunal (JAC) son organizaciones sociales de base reconocidas por el ordenamiento jurídico colombiano como formas de participación ciudadana y mecanismos de gestión comunitaria para el desarrollo local. Su origen se remonta a mediados del siglo XX, en el marco de las políticas de descentralización y promoción del bienestar social, consolidándose posteriormente como actores fundamentales en la articulación entre las comunidades y el Estado.

El reconocimiento legal de las JAC se encuentra en la Ley 743 de 2002, que regula su estructura, organización y funcionamiento, y en la Ley 2166 de 2021, que fortaleció el marco jurídico de la acción comunal, actualizando sus principios, derechos, deberes y mecanismos de apoyo institucional. De acuerdo con estas normas, las Juntas de Acción Comunal son organizaciones cívicas, sociales y comunitarias sin ánimo de lucro, integradas por los residentes de un territorio determinado —ya sea vereda, barrio o sector—, que se asocian de manera voluntaria con el fin de trabajar conjuntamente por el progreso y bienestar de su comunidad.

El accionar de las JAC se desarrolla en el marco de los principios de solidaridad, participación, autonomía, corresponsabilidad y democracia participativa, los cuales orientan la gestión comunitaria y la cooperación con las entidades del Estado. Su misión principal consiste en identificar, planificar y ejecutar acciones que promuevan el desarrollo integral de la comunidad, fortaleciendo el tejido social, la convivencia ciudadana y la gobernanza local.

Las Juntas de Acción Comunal desempeñan un papel esencial en la planeación participativa y en la implementación de políticas públicas locales, actuando como interlocutores legítimos ante las administraciones municipales y departamentales. A través de sus dignatarios —presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y demás miembros—, estas organizaciones canalizan las necesidades colectivas, gestionan proyectos comunitarios y fomentan la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos.



En Colombia existen aproximadamente 45.000 Juntas de Acción Comunal, presentes tanto en zonas rurales como urbanas, lo que las convierte en la red de participación social más amplia y descentralizada del país. Su papel es especialmente relevante en los territorios rurales, donde representan la principal forma de organización comunitaria y un instrumento fundamental para la construcción de paz, la cohesión territorial y el fortalecimiento del capital social.

En el ámbito institucional, las JAC se encuentran articuladas al Ministerio del Interior, entidad encargada de su promoción, acompañamiento y control, a través de mecanismos como el Registro Único Comunal (RUC) y el Fondo de Fortalecimiento Comunal Local, herramientas que buscan garantizar la transparencia, la legalidad y el fortalecimiento de sus capacidades organizativas.

En síntesis, las Juntas de Acción Comunal son expresión viva de la democracia participativa y de la gestión social del desarrollo, al representar los intereses colectivos de las comunidades, promover la participación ciudadana y contribuir a la construcción de un Estado más cercano, inclusivo y corresponsable con los territorios.

#### **4. MARCO JURÍDICO**

##### **I. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES**

###### **Artículo 1°.**

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

El reconocimiento del subsidio de transporte y viáticos a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal se fundamenta en el principio de solidaridad social que orienta el Estado colombiano. Este apoyo económico promueve la equidad territorial y la participación efectiva de los líderes comunitarios, garantizando que la gestión comunal se realice con dignidad y sin barreras económicas. El proyecto, por tanto, materializa el deber estatal de promover la participación en condiciones reales de igualdad y solidaridad, en armonía con el principio de prevalencia del interés general.

###### **Artículo 2°.**

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

Este artículo sustenta la obligación del Estado de facilitar la participación ciudadana. Las Juntas

de Acción Comunal son un canal directo de esa participación, y los dignatarios comunales requieren medios materiales para cumplir su función social. Al establecer el subsidio de transporte y viáticos, el proyecto contribuye a que los presidentes comunales participen activamente en los espacios de interlocución, planeación y gestión pública, fortaleciendo así los fines esenciales del Estado social de derecho.

###### **Artículo 38.**

“Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.”

El derecho de libre asociación es la base constitucional de la acción comunal. Las JAC surgen del ejercicio legítimo de este derecho y se constituyen como organizaciones sociales que articulan la voluntad colectiva de las comunidades. El reconocimiento del subsidio de transporte y viáticos se vincula directamente con la garantía de este derecho, pues asegura que los representantes de dichas asociaciones puedan ejercer sus funciones sin restricciones derivadas de la falta de recursos.

###### **Artículo 40.**

“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: elegir y ser elegido; tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley; tener iniciativa en las corporaciones públicas; interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley; y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.”

El fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal a través del subsidio previsto en el proyecto facilita el ejercicio del derecho de participación política y administrativa. Los presidentes comunales representan la voz de las comunidades ante las autoridades, y su adecuada participación en procesos de planeación, control y gestión pública es una manifestación directa del principio de democracia participativa que protege el artículo 40.

###### **Artículo 103.**

“Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley organizará las formas y sistemas de participación ciudadana que funcionen para que la población pueda ejercer el poder directamente. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía para que constituyan

mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.”

El artículo 103 reconoce expresamente a las Juntas de Acción Comunal como mecanismos de participación del pueblo, y ordena al Estado promover y fortalecer su organización. El subsidio de transporte y viáticos se enmarca dentro de este mandato, pues permite que las JAC ejerzan efectivamente su papel representativo y participativo, fortaleciendo la democracia local y la corresponsabilidad entre Estado y comunidad.

### **Artículo 311.**

“Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”

Las Juntas de Acción Comunal son los aliados naturales de los municipios en la promoción del desarrollo local y la participación ciudadana. Este artículo sustenta la obligación de las entidades territoriales de propiciar las condiciones para que las comunidades participen activamente en la gestión pública. Por ello, la financiación del subsidio de transporte y viáticos con recursos municipales y departamentales, prevista en el proyecto de ley, encuentra respaldo directo en este mandato constitucional.

## **II. FUNDAMENTOS LEGALES**

### **1. Ley 19 de 1958 — artículos 7° y 8°**

**Artículo 7°.** “El Gobierno fomentará la organización de Juntas de Acción Comunal y de asociaciones similares, con el objeto de promover la colaboración ciudadana en la ejecución de los programas oficiales y en la solución de los problemas locales de interés común.”

**Artículo 8°.** “Las Juntas de Acción Comunal podrán intervenir en la planeación, ejecución y vigilancia de las obras de interés social o comunitario, y en la distribución de los beneficios que de ellas se deriven.”

La Ley 19 de 1958 constituye la norma fundacional de la acción comunal en Colombia. A partir de sus artículos 7° y 8°, se reconoce la participación organizada de la ciudadanía en la planeación del desarrollo y en la gestión de los asuntos locales. Este marco inicial sentó las bases del principio de cooperación Estado–comunidad, orientado a fortalecer la democracia y la corresponsabilidad social.

El proyecto de ley que se presenta desarrolla esta tradición histórica, al garantizar que los líderes comunales —en especial los presidentes de las Juntas— cuenten con los medios materiales para

cumplir su labor de colaboración con el Estado en la ejecución de políticas y proyectos locales, en condiciones de dignidad y equidad territorial.

### **2. Ley 743 de 2002 — artículos 2° y 6°**

**Artículo 2°.** “La acción comunal es una forma organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, para el ejercicio de la democracia participativa, que tiene como propósito contribuir al desarrollo integral, sostenible y sustentable de las comunidades en las que actúa.”

**Artículo 6°.** “La acción comunal se organiza en Juntas de Acción Comunal, Asociaciones de Juntas, Federaciones de Acción Comunal, Confederación Nacional de Acción Comunal y demás formas de organización que surjan de su desarrollo.”

Esta ley constituye el marco normativo estructural vigente de la acción comunal. Reconoce la autonomía, solidaridad y vocación democrática de las organizaciones comunales, y define su estructura organizativa en distintos niveles.

El proyecto de ley se alinea con los fines de la Ley 743 de 2002 al promover el fortalecimiento institucional y operativo de las Juntas de Acción Comunal, garantizando a sus dignatarios condiciones mínimas para ejercer su liderazgo. El reconocimiento del subsidio de transporte y viáticos representa una medida concreta para materializar la autonomía y sostenibilidad organizativa que esta ley busca proteger, evitando que la acción comunal dependa de la capacidad económica individual de sus líderes.

### **3. Ley 2166 de 2021 — artículos 1, 8 y 39 (literal c)**

**Artículo 1°.** “La presente ley tiene por objeto fortalecer la acción comunal y promover su participación en el desarrollo social, económico, cultural y ambiental del país, reconociendo su papel como defensora de la comunidad, de los derechos humanos y del medio ambiente.”

**Artículo 8°.** “La acción comunal se regirá por los principios de equidad, inclusión, participación, transparencia, autonomía, solidaridad, corresponsabilidad, democracia y respeto a la diversidad.”

**Artículo 39 (literal c).** “Derecho a subsidio de transporte. Las entidades territoriales podrán otorgar subsidios de transporte a los dignatarios comunales que participen en procesos de formación o en actividades de representación, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal.”

La Ley 2166 de 2021 actualiza el marco de la acción comunal, adoptando un enfoque de derechos, inclusión y transparencia. Reconoce expresamente a las Juntas de Acción Comunal como defensoras de los derechos humanos y promotoras del desarrollo sostenible.

Sin embargo, el artículo 39, literal c) introdujo una limitación sustancial al dejar el otorgamiento del subsidio de transporte sujeto a la discrecionalidad y disponibilidad presupuestal de las entidades



territoriales. Esto ha generado desigualdad entre territorios, debilitando la participación efectiva de los líderes comunales en regiones con menor capacidad fiscal.

El proyecto de ley busca modificar dicho literal para transformar el subsidio de transporte y viáticos en un derecho garantizado, obligatorio y financiado de manera permanente, en cumplimiento de los principios de equidad, solidaridad y participación ciudadana. Esta reforma permite cerrar la brecha estructural existente y hacer efectiva la política pública de fortalecimiento comunal prevista en la Ley 2166 de 2021.

La evolución normativa –desde la Ley 19 de 1958 hasta la Ley 2166 de 2021– demuestra que el Estado colombiano ha reconocido progresivamente la importancia de la acción comunal como motor del desarrollo y de la democracia participativa.

El proyecto de ley que modifica el artículo 39 de la Ley 2166 de 2021 no introduce un privilegio, sino que garantiza un derecho en coherencia con el mandato legal de promover la participación ciudadana en condiciones reales de igualdad. De este modo, se da continuidad al desarrollo normativo que ha sostenido históricamente la acción comunal como una forma organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil.

### III. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

#### 1. Sentencia C-180 de 1994 – Corte Constitucional

“La participación ciudadana es un principio, un derecho y un deber que compromete al Estado y a la sociedad. (...) Los mecanismos de participación, entre ellos las juntas de acción comunal, constituyen instrumentos para la realización del principio democrático, mediante los cuales se hace efectivo el ejercicio de la soberanía popular.”

En esta decisión, la Corte estableció que las Juntas de Acción Comunal forman parte de los mecanismos constitucionales de participación directa del pueblo, en desarrollo de los artículos 1, 2 y 103 de la Constitución. La sentencia reafirma que su reconocimiento y fortalecimiento no puede depender únicamente de la voluntad de las autoridades locales, sino que debe garantizarse institucionalmente.

En ese sentido, el proyecto de ley que modifica el artículo 39 de la Ley 2166 de 2021 cumple con el mandato de efectividad de la participación democrática, al eliminar la discrecionalidad en el otorgamiento de subsidios y transformarlo en un derecho garantizado por el Estado.

#### 2. Sentencia T-861 de 2003 – Corte Constitucional

“Las Juntas de Acción Comunal son organizaciones de base que representan a la comunidad ante las autoridades públicas, y su reconocimiento legal busca garantizar la participación efectiva de los ciudadanos en la planeación, ejecución y control de

los asuntos locales. (...) El Estado tiene la obligación de promover y proteger la acción comunal como expresión de la participación democrática.”

En esta decisión, la Corte determinó que las JAC son interlocutoras legítimas del Estado en el nivel local y que su reconocimiento implica no solo una formalidad jurídica, sino la creación de condiciones reales para el ejercicio de su función social.

El proyecto de ley se ajusta a esta doctrina al establecer un mecanismo de apoyo económico permanente, que materializa la obligación estatal de promover y proteger a las Juntas, garantizando que sus dignatarios ejerzan sus funciones sin limitaciones derivadas de la falta de recursos.

#### 3. Sentencia C-1065 de 2004 – Corte Constitucional

“Las organizaciones comunales no hacen parte de la estructura del Estado; sin embargo, cumplen funciones de interés público y social. (...) En razón de esta función pública, el Estado debe garantizar su fortalecimiento institucional, respetando su autonomía y apoyando su sostenibilidad.”

La Corte precisó la naturaleza mixta y colaborativa de las JAC: aunque son entidades privadas sin ánimo de lucro, desarrollan funciones públicas de interés social, como la promoción del desarrollo local, la gestión comunitaria y la ejecución de proyectos sociales.

El reconocimiento del subsidio de transporte y viáticos encuentra aquí su fundamento jurídico, pues constituye una forma de apoyo estatal compatible con la autonomía comunal, necesaria para asegurar la sostenibilidad y continuidad de su labor pública en los territorios.

#### 4. Sentencia C-466 de 2017 – Corte Constitucional

“La acción comunal constituye una forma avanzada de **democracia participativa**, mediante la cual los ciudadanos ejercen control social y coadyuvan en la gestión de los asuntos públicos locales. (...) El fortalecimiento de la acción comunal es una obligación derivada del principio democrático y del deber de participación ciudadana consagrado en la Constitución.”

Este pronunciamiento reafirma el carácter **democrático y corresponsable** de la acción comunal. La Corte vinculó la obligación estatal de fortalecer las JAC con los artículos 1, 2, 40 y 103 de la Constitución, destacando que la efectividad del principio democrático requiere de medidas concretas de apoyo a la participación ciudadana.

El proyecto de ley responde directamente a este precedente al convertir el subsidio de transporte en una garantía efectiva que permite la participación real de los líderes comunales, especialmente en zonas rurales apartadas.

#### 5. Consejo de Estado – Sección Tercera, Sentencia del 22 de julio de 2010 (Exp. 20001-23-31-000-1999-02239-01)

“Las Juntas de Acción Comunal, aunque no son entidades públicas, pueden ser sujetos de derechos y obligaciones en materia contractual y administrativa cuando actúan en ejecución de recursos públicos o en el marco de convenios de cooperación. (...) Su intervención constituye una forma legítima de colaboración ciudadana con el Estado.”

El Consejo de Estado reconoció la capacidad jurídica y administrativa de las JAC en la gestión de recursos públicos y en la ejecución de obras de interés comunitario. Este precedente confirma su papel como **actores de desarrollo local** y su legitimidad como interlocutores del Estado.

De ahí que el proyecto de ley sea coherente con esta doctrina, al fortalecer los medios institucionales para que los dignatarios comunales —particularmente los presidentes— puedan desplazarse, participar y representar a sus comunidades en los espacios de concertación y gestión pública.

La jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa ha construido un marco de interpretación sólido que reconoce a la acción comunal como un instrumento esencial de la democracia participativa y del Estado social de derecho. De acuerdo con los precedentes citados (C-180/94, T-861/03, C-1065/04, C-466/17 y CE, 22 de julio de 2010), el Estado tiene la obligación jurídica de promover, proteger y fortalecer a las Juntas de Acción Comunal, no solo mediante su reconocimiento legal, sino también a través de mecanismos materiales de apoyo y sostenibilidad.

## 5. IMPACTO FISCAL

El impacto fiscal de las normas 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*, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007:

*“36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.*

*Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.*

*Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.*

*Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.*

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

## 6. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

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

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



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

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

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

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)"

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

Atentamente,

 GLORIA LILIANA RODRIGUEZ VALENCIA Representante a la Cámara por Condottaria	 HECTOR MAURICIO CESTELLAR PINZÓN Representante a la Cámara por Capetá
--	---

**FUENTES**

Corte Constitucional de Colombia. (1994). *Sentencia C-180 de 1994* (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1994/C-180-94.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2003). *Sentencia T-861 de 2003* (M. P. Rodrigo Escobar Gil). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2003/T-861-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia C-1065 de 2004* (M. P. Rodrigo Escobar Gil). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2004/C-1065-04.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2017). *Sentencia C-466 de 2017* (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2017/C-466-17.htm>

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2010, 22 de julio). *Sentencia Exp. 20001-23-31-000-1999-02239-01 (19031)* (C. P. Mauricio Fajardo Gómez). Recuperado de <https://www.consejodeestado.gov.co/>

Congreso de la República de Colombia. (1958). *Ley 19 de 1958*. Bogotá, Colombia. Congreso de la República de Colombia. (2021). *Ley 2166 de 2021*. Bogotá, Colombia. República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Colombia.

González Medina, D., Quitián, J. A., & Pinzón Capote, L. C. (2023). Auto 272 de 2023 (Suspensión provisional de los efectos de las normas objeto de control constitucional). En *Justicia constitucional a debate. Vol. 4 (Crónicas 2023)* (pp. 283–289). Bogotá: Universidad

Externado de Colombia.

Misión de Observación Electoral (MOE). (2025). *Informe sobre violencia contra liderazgos comunales (corte 2024)*. Bogotá: MOE.

López De Castro, H. (2021). *Juntas de Acción Comunal y gobernanza rural*. Revista Ópera. [Artículo académico].

Romero Leal, K. L. (2018). *Participación comunitaria en la Junta de Acción Comunal...*

Revista Ciudades, Estados y Política. [Artículo académico].

Sánchez Otero, L. (2012). *Diagnóstico estratégico de las Juntas de Acción Comunal*. [Documento académico].



CONTENIDO	
Gaceta número 2102 - jueves, 6 de noviembre de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de Ley número 385 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea un programa de apoyo psicológico integral y continuo para las víctimas de delitos sexuales contra menores de edad.....	1
Proyecto de ley número 386 de 2025 Cámara, por medio de la cual se amplía el término de la vigencia de las licencias de conducción para vehículos de servicio público y se incentiva el buen comportamiento en seguridad vial.....	9
Proyecto de ley número 443 de 2025 cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 2166 de 2021 se reconoce el subsidio de transporte y viáticos a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal.....	18