



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° 2328

Bogotá, D. C., miércoles, 10 de diciembre de 2025

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 332 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se modifican los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 - por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal - para brindar herramientas a las víctimas dentro del proceso penal que les permitan aportar material probatorio clave en la etapa de indagación.

Bogotá, D.C. 03 de diciembre de 2025

Señores
MESA DIRECTIVA
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifican los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 - por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal - para brindar herramientas a las víctimas dentro del proceso penal que les permitan aportar material probatorio clave en la etapa de indagación".

Respetados señores,

Por medio de la presente nos permitimos radicar el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifican los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 - por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal - para brindar herramientas a las víctimas dentro del proceso penal que les permitan aportar material probatorio clave en la etapa de indagación".

De manera atenta solicitamos respetuosamente iniciar el trámite correspondiente, en cumplimiento de las disposiciones previstas en la Constitución y la Ley, conforme al siguiente articulado y la respectiva exposición de motivos.

Cordialmente,

ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República

Juan Felipe Lora U.

PROYECTO DE LEY No. ____ "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 137, 207, 213 Y 244 DE LA LEY 906 DE 2004 - POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL - PARA BRINDAR HERRAMIENTAS A LAS VÍCTIMAS DENTRO DEL PROCESO PENAL QUE LES PERMITAN APORTAR MATERIAL PROBATORIO CLAVE EN LA ETAPA DE INDAGACIÓN".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 para efectos de garantizar a las víctimas dentro del proceso penal la posibilidad de aportar material probatorio clave en la etapa de indagación, autorizando a personas naturales, jurídicas, establecimientos públicos, semipúblicos, semiprivados y privados responsables y/o encargados del tratamiento de datos personales a suministrar a la Fiscalía General de la Nación, previa solicitud de la víctima y/o denunciante, información contenida en imágenes, audios, material videográfico o cualquier tipo de archivo que evidencie la comisión de un delito.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 137 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

ARTÍCULO 137. INTERVENCIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN LA ACTUACIÓN PENAL. Las víctimas del injusto, en garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, tienen el derecho de intervenir en todas las fases de la actuación penal, de acuerdo con las siguientes reglas:

- Las víctimas podrán solicitar al fiscal en cualquier momento de la actuación medidas de protección frente a probables hostigamientos, amenazas o atentados en su contra o de sus familiares.
- El interrogatorio de las víctimas debe realizarse con respeto de su situación personal, derechos y dignidad.

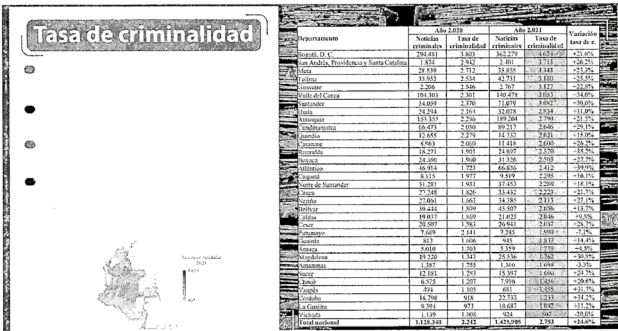
3. Durante la etapa de indagación las víctimas tendrán la facultad de solicitar ante personas naturales, jurídicas, establecimientos públicos, semipúblicos, privados o semiprivados encargados o responsables de tratamiento de datos la remisión a la Fiscalía General de la Nación de información contenida en imágenes, audios, material videográfico o cualquier tipo de archivo que permita el correcto adelantamiento de la acción penal, la reclamación de derechos de las víctimas, el pertinente adelantamiento de la denuncia y la facilitación de identificación de los

<p><u>posibles sujetos activos del delito sin que se requiera orden judicial o de la Fiscalía, que repose de manera física o videográfica en las cámaras de seguridad de los establecimientos que hayan podido captar los hechos denunciados.</u></p> <p>3- 4Para el ejercicio de sus derechos no es obligatorio que las víctimas estén representadas por un abogado; sin embargo, a partir de la audiencia preparatoria y para intervenir tendrán que ser asistidas por un profesional del derecho o estudiante de consultorio jurídico de facultad de derecho debidamente aprobada.</p> <p>5. Si la víctima no contare con medios suficientes para contratar un abogado a fin de intervenir, previa solicitud y comprobación sumaria de la necesidad, la Fiscalía General de la Nación le designará uno de oficio.</p> <p>6. El juez podrá en forma excepcional, y con el fin de proteger a las víctimas, decretar que durante su intervención el juicio se celebre a puerta cerrada.</p> <p>7. Las víctimas podrán formular ante el juez de conocimiento el incidente de reparación integral, una vez establecida la responsabilidad penal del imputado.</p> <p>Artículo 3. Modifíquese el artículo 207 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 207. PROGRAMA METODOLÓGICO. Recibido el informe de que trata el artículo 205, el fiscal encargado de coordinar la investigación dispondrá, si fuere el caso, la ratificación de los actos de investigación y la realización de reunión de trabajo con los miembros de la policía judicial. Si la complejidad del asunto lo amerita, el fiscal dispondrá, previa autorización del jefe de la unidad a que se encuentre adscrito, la ampliación del equipo investigativo.</p> <p>Durante la sesión de trabajo, el fiscal, con el apoyo de los integrantes de la policía judicial, se trazará un programa metodológico de la investigación, el cual deberá contener la determinación de los objetivos en relación con la naturaleza de la hipótesis delictiva; los criterios para evaluar la información; la delimitación funcional de las tareas que se deban adelantar en procura de los objetivos trazados; los procedimientos de control en el desarrollo de las labores y los recursos de mejoramiento de los resultados obtenidos.</p> <p>En desarrollo del programa metodológico de la investigación, el fiscal ordenará la realización de todas las actividades que no impliquen restricción a los derechos fundamentales y que sean conducentes al esclarecimiento de los hechos, al descubrimiento de los elementos materiales probatorios y evidencia física, a la individualización de los autores y partícipes del delito, a la evaluación y cuantificación de los daños causados y a la asistencia y protección de las víctimas.</p> <p><u>En coadyuvancia a las actuaciones desplegadas por la Fiscalía y Policía Judicial en desarrollo del programa metodológico, el ente investigador deberá contemplar los</u></p>	<p><u>Elementos Materiales Probatorios y Evidencia Física que alleguen las víctimas o denunciantes mediante la denuncia y sus anexos o a través de la ampliación de la misma, incluyendo las imágenes, audios, material videográfico o cualquier tipo de archivo entregados por personas naturales, jurídicas, establecimientos públicos, semipúblicos, privados o semiprivados encargados o responsables de tratamiento de datos a la Fiscalía por solicitud de la víctima o el denunciante. Bajo ninguna circunstancia los encargados o responsables del tratamiento de datos podrán restringir el acceso a dicho acervo probatorio cuando las víctimas así lo requieran, sin necesidad de acudir ante un Juez de Control de Garantías ni tampoco contar con orden proferida por la Fiscalía que habilite a las víctimas para solicitar dichos elementos probatorios.</u></p> <p>Los actos de investigación de campo y de estudio y análisis de laboratorio serán ejercidos directamente por la policía judicial.</p> <p>Artículo 4. Modifíquese el artículo 213 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 213. INSPECCIÓN DEL LUGAR DEL HECHO. Inmediatamente se tenga conocimiento de la comisión de un hecho que pueda constituir un delito, y en los casos en que ello sea procedente, el servidor de Policía Judicial se trasladará al lugar de los hechos y lo examinará minuciosa, completa y metódicamente, con el fin de descubrir, identificar, recoger y embalar, de acuerdo con los procedimientos técnicos establecidos en los manuales de criminalística, todos los elementos materiales probatorios y evidencia física que tiendan a demostrar la realidad del hecho y a señalar al autor y partícipes del mismo.</p> <p>El lugar de la inspección y cada elemento material probatorio y evidencia física descubiertos, antes de ser recogido, se fijarán mediante fotografía, video o cualquier otro medio técnico y se levantará el respectivo plano.</p> <p>La Fiscalía dispondrá de protocolos, previamente elaborados, que serán de riguroso cumplimiento, en el desarrollo de la actividad investigativa regulada en esta sección. De toda la diligencia se levantará un acta que debe suscribir el funcionario y las personas que la atendieron, colaboraron o permitieron la realización</p> <p><u>Sin perjuicio de lo anterior, la víctima podrá, con antelación a la inspección del lugar del hecho que realice el servidor de Policía Judicial, solicitar se alleguen al proceso todos los elementos materiales probatorios y evidencias físicas que hayan recaudado las personas naturales, jurídicas, establecimientos públicos, semipúblicos, privados o semiprivados encargados o responsables del tratamiento de datos, y que reposen en los registros de las cámaras de seguridad que hubieren.</u></p> <p><u>Los elementos materiales probatorios que la víctima o el denunciante solicite se remitan a la Fiscalía en el marco de la investigación, de manera anticipada a la realización de la inspección del lugar del hecho, deberá ser comparado</u></p>
<p><u>posteriormente con el acervo probatorio recaudado por Policía Judicial de conformidad a los procedimientos de aseguramiento y custodia que deben sufrir las pruebas obtenidas observando las reglas de cadena de custodia. Lo anterior para confirmar su veracidad y evitar la alteración de las mismas.</u></p> <p>Artículo 5. Modifíquese el artículo 244 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 244. BÚSQUEDA SELECTIVA EN BASES DE DATOS. La policía judicial, en desarrollo de su actividad investigativa, podrá realizar las comparaciones de datos registradas en bases mecánicas, magnéticas u otras similares, siempre y cuando se trate del simple cotejo de informaciones de acceso público.</p> <p>Cuando se requiera adelantar búsqueda selectiva en las bases de datos, que implique el acceso a información confidencial, referida al indiciado o imputado o, inclusive a la obtención de datos derivados del análisis cruzado de las mismas, deberá mediar autorización previa del fiscal que dirija la investigación y se aplicarán, en lo pertinente, las disposiciones relativas a los registros y allanamientos.</p> <p>En estos casos, la revisión de la legalidad se realizará ante el juez de control de garantías, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes a la culminación de la búsqueda selectiva de la información.</p> <p><u>La autorización previa del fiscal y la revisión de legalidad que se realiza ante el Juez de Control de Garantías de la que habla este artículo, será aplicable únicamente al procedimiento de búsqueda selectiva en base de datos que adelante la Policía Judicial. Esto sin perjuicio de que la víctima del ilícito o el denunciante pueda requerir la búsqueda en base de datos y extracción de información contenida en imágenes, audios y material videográfico que sean conducentes al esclarecimiento de los hechos y a la identificación e individualización del sujeto activo y/o pasivo por parte de los establecimientos públicos, semipúblicos, privados y semiprivados que sean encargados o responsables del tratamiento de datos obtenidos en el lugar de los hechos, para su remisión a la Fiscalía durante la etapa de indagación del proceso sin previa orden judicial o requerimiento del ente investigador.</u></p> <p>PARÁGRAFO 1. Los términos para la búsqueda selectiva en base de datos en las investigaciones que se adelanten contra miembros de Grupos Delictivos Organizados y Grupos Armados Organizados en etapa de indagación serán de seis (6) meses y en investigación de tres (3) meses, prorrogables hasta por un término igual.</p> <p>PARÁGRAFO 2. En las investigaciones que se sigan contra Organizaciones Criminales, el Juez de Control de Garantías podrá autorizar el levantamiento de la reserva y el acceso a la totalidad de bases de datos en las cuales pueda encontrarse el indiciado o imputado, cuando así se justifique por las circunstancias del caso y el tipo de conducta punible que se investiga. Esta autorización se concederá por un término igual al contemplado en el</p>	<p>parágrafo primero, al término del cual, dentro de las treinta y seis horas siguientes al último acto de investigación se debe acudir nuevamente ante el juez de control de garantías, con el fin de solicitar sea impartida legalidad a la totalidad del procedimiento.</p> <p>Artículo 6. Vigencia y derogatoria. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Atentamente,</p> <p></p> <p>ALFREDO DELUQUE ZULETA Senador de la República</p> <div></div>

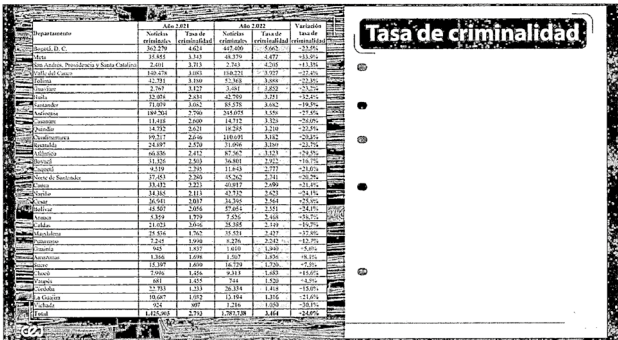
<div><div>OBJETO DEL PROYECTO</div><p>El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 para efectos de garantizar la correcta intervención de las víctimas dentro del proceso penal en la etapa de indagación mediante el acceso expedito a los diversos elementos materiales probatorios que evidencian la comisión de una conducta típica y reposan en datos en forma de imágenes, audios, material videográfico entre otros que son tratados por personas naturales, jurídicas, establecimientos públicos, semipúblicos, privados o semiprivados que cuentan con sistemas de grabación o video vigilancia. Lo anterior con el fin de que los derechos de las víctimas no se vean limitados por decisiones arbitrarias y basadas en interpretaciones inadecuadas de las normas sobre protección y tratamiento de datos personales.</p><p>En ese sentido, se torna importante realizar ciertas modificaciones a los artículos comentados en aras de establecer de manera taxativa el derecho que tienen las víctimas de participar activamente dentro de la etapa de indagación sin que se pueda coartar el derecho que dichos intervinientes tienen de coadyuvar el trabajo de la Fiscalía bajo el ejercicio de aportar los elementos materiales probatorios y evidencias físicas que sean de su conocimiento.</p><div>ANTECEDENTES DEL PROYECTO</div><p>A través del Acto Legislativo 03 de 2002, que modificó diversos artículos de la Constitución, se dio a lugar a un sistema penal de naturaleza mixta regulado por la Ley 906 de 2004 por medio de la cual se creó el Código de Procedimiento Penal, de donde nacieron cambios sustanciales en cuanto a la injerencia y participación de las víctimas dentro del proceso penal colombiano.</p><p>Es importante destacar inicialmente que con la puesta en práctica del proyecto de alternatividad penal alemán, el cual fue expuesto por Klaus Roxin, y su injerencia en la edificación de la política criminal en nuestro sistema penal, se logró evidenciar que, pese a que en el año 2004 se introdujo un sistema acusatorio y con ello una participación más activa de las víctimas dentro del proceso en sus distintas fases, donde fueron reconocidas no como partes pero sí como intervinientes, además de definirse el concepto de víctima y regular su posible participación, estas son a la fecha regulaciones insuficientes pues no garantiza del todo una completa protección de los derechos que en cabeza de ellos se encuentra como lo son:</p></div> <div><ul style="list-style-type: none">- El Debido Proceso- Acceso a la Administración de Justicia- Dignidad Humana<p>A nivel histórico, la poca protección de las personas ofendidas con el injusto penal ha conllevado a que estas últimas acudan a la acción de tutela como medio para garantizar UNA PROTECCIÓN EFECTIVA DE SUS DERECHOS FUNDAMENTALES y en ese sentido es que nos hemos visto en la obligación de que la participación de las víctimas dentro del proceso penal se desarrolle de una forma más amplia por parte de las Altas Cortes.</p><p>Si bien no es el objeto de la presente iniciativa legislativa, es destacable que a través de los avances, en términos jurisprudenciales, es que se ha permitido que las víctimas obtengan un resarcimientos frente a los daños materiales e inmateriales ocasionados por el ilícito y que también hayan podido buscar, en ciertos casos, materializar su derecho a la justicia y a la verdad.</p><p>Nuestro país, a lo largo de su cuenta historia, ha sufrido una violencia casi que permanente que lo único que nos ha dejado es millones de víctimas, las cuales padecieron violaciones graves de sus derechos y es por ello que nuestro sistema penal ha sido objeto de varias modificaciones que se han venido realizando con el pasar de los años. Pasamos de tener un sistema inquisitivo a uno adversarial y acusatorio y para entender los antecedentes del papel restringido de las víctimas tenemos que remitirnos a esas transformaciones.</p><p>En el primer sistema penal que rigió en nuestro país, el papel de la víctima era bastante limitado ya que en la Ley 100 de 1980, al sujeto pasivo se le denominaba "perjudicado" y su participación se limitaba exclusivamente a la reparación económica.</p><p>Escenario parecido era el que se vivía con la promulgación del Decreto 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal Inquisitivo) donde la víctima y su actuación únicamente llegaba hasta la persecución de los daños materiales provenientes de la consumación del ilícito, los cuales eran solicitados a través de la presentación de una demanda de parte civil, la cual debía realizarse y radicarse a través del apoyo brindado por un abogado.</p><p>Lo anterior, encontrando sustento en lo que estableció la Honorable Corte Constitucional a través de sentencias como la C-163/00, C-1711/00, C-293/95, SU-717/98, donde se alegaba que para efectos de adquirir la calidad de acreedor de una posible indemnización de los daños percibidos, las víctimas solo contaban con dos posibles vías, las cuales eran la penal o la civil, condicionando de esta forma el acceso a la administración de justicia.</p></div>	<p>Desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, se perciben cambios dentro de nuestro ordenamiento como lo fue la inclusión de los derechos fundamentales y la creación de nuevas entidades precisamente para proteger los derechos de las personas, una de ellas, la Fiscalía General de la Nación.</p> <p>Con la creación de la Fiscalía se comenzaron a establecer nuevas pautas que fueron importantes para la transformación y perspectiva desde la que se veía antes al sujeto pasivo del delito, cambios que verdaderamente cogieron forma con la entrada en vigor de la Ley 600 del 2000 donde ya empezamos a hablar de un sistema acusatorio e inquisitivo (mixto) y con ello la implementación del Acto Legislativo 03 del 2000, el cual modifico el comentado artículo 250 de la Constitución Política (artículo que establece las obligaciones de la Fiscalía frente a las víctimas).</p> <p>La modificación a dicho artículo es relevante porque le concedió una actuación más categórica y amplia a las víctimas en el proceso en atención a que les dio participación en las diferentes etapas de la investigación y modifico el concepto de "parte civil" por la expresión de "víctima".</p> <p>Si bien trajo varios cambios importantes (pero de forma), dichas modificaciones fueron insuficientes para regular el papel de las víctimas dentro del proceso y es por ello que se debió acudir a las acciones de tutela para lograr una protección efectiva de los derechos que aún no traía consigo nuestro ordenamiento jurídicos y sus modificaciones.</p> <p>Dicha situación obligó a la Corte Constitucional a desarrollar diferentes pronunciamientos, a través de la Jurisprudencia, donde figuraron importantes manifestaciones como lo fue lo expuesto en la Sentencia C-228/02 donde se marcaron precedentes jurisprudenciales frente a la concepción del concepto de víctima dentro del proceso penal y donde se creó un nuevo escenario donde no solo se percibe la indemnización como un medio para reparar a la víctima sino también la necesidad de otorgarles el derecho a la justicia y a la verdad de conformidad con lo que establecía el Derecho Internacional.</p> <p>Con la entrada en vigencia de la Ley 906 de 2004 (año 2005) y la implementación del sistema acusatorio de tipo dispositivo, se dispuso a incluir un capítulo exclusivo para las víctimas donde, además de definir este concepto, en cierta medida y de manera taxativa dio a lugar a una participación un poco más activa de la víctima dentro del proceso en calidad de interviniente e interviniente especial donde se le atribuyó capacidades distintas y especiales, totalmente diferentes a las que en cabeza del procesado (indiciado, imputado o acusado) y de la Fiscalía se encontraban.</p>
	<p>Es importante agregar que, a pesar del importante avance que se vio ejemplificado de manera taxativa en la norma, la Ley 906 de 2004 se quedó corta si analizamos que no profundizó lo suficiente ni de manera eficaz en la forma en la que la víctima puede ejercer de manera concreta y completa su participación dentro del proceso penal, ya que si bien obtuvieron una participación mucho más activa, en la práctica se ve que la injerencia e intervención de estas es limitada, bien sea a la hora de solicitar diversas cosas ante la Fiscalía o en el caso que nos concierne, la grave y gran limitación que existe sobre la facultad de aportar pruebas o elementos materiales probatorios conducentes, pertinentes y útiles dentro de la etapa de Indagación Preliminar.</p> <p>De conformidad con lo anterior es que el presente Proyecto de Ley propende por reforzar los derechos de las víctimas. Lo anterior haciendo modificaciones sustanciales en los artículos que regulan la intervención de estas para efectos de que se vea en la práctica la efectiva protección de los derechos que tienen dichos intervinientes del proceso, sobre todo en el aspecto de aportar elementos materiales probatorios, donde en muchos de los casos las personas naturales, jurídicas, establecimientos públicos o privados limitan de manera innecesaria el acceso de las víctimas a los Elementos de Prueba que estos podrían allegar durante la etapa de indagación y de esta forma coadyuvar el trabajo que despliega la Fiscalía.</p> <p>Dando cumplimiento a lo anterior, se materializarían cinco pilares fundamentales de este proyecto de ley:</p> <p>A. Correcto ejercicio de los derechos de Acceso a la Administración de Justicia, Dignidad Humana, Debido Proceso.</p> <p>B. Permitir el esclarecimiento de los hechos que dieron lugar a la noticia criminal.</p> <p>C. Lograr la rápida y necesaria identificación del sujeto activo del delito.</p> <p>D. Evitar dilaciones que se presentan en la etapa de indagación por inexistencia de Elementos Materiales Probatorios o Evidencia Física que sea pertinente, conducente y útil, pero además, concluyente.</p> <p>E. Evitar el archivo de las acciones penales por la causal de "imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo del delito".</p> <p>Hacer una modificación constante de nuestra normativa encargada de regular la participación y derechos de las víctimas no puede ser concebido como un simple tema más si consideramos la alta criminalidad y vulneración de derechos que diariamente se vive en el país.</p>

Para efectos de dimensionar lo anterior es importante conocer la tasa de criminalidad de los últimos años y en ese sentido comprender la necesidad de proteger constantemente a las víctimas en este aspecto y en el correcto ejercicio de sus derechos en calidad de intervinientes dentro del proceso penal.

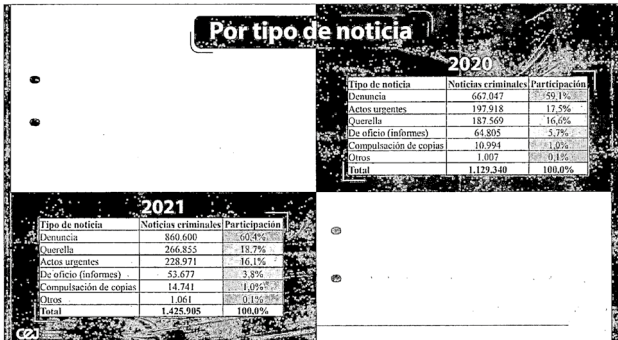
La tasa de criminalidad para los años 2020 y 2021 fue la siguiente:



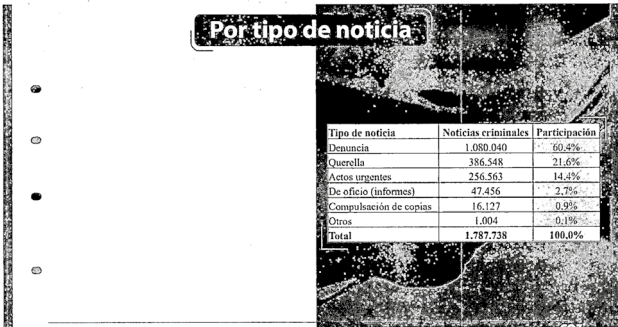
Así mismo se registró una alta tasa de criminalidad en el año 2022, tal y como se ve a continuación en la siguiente ilustración:



Prueba de lo anterior también es la entrada de noticias criminales que percibió el ente investigador y que venimos viviendo desde el año 2020, tal y como se avizora a continuación:



El año 2022 también reportó un alto número de noticias criminales puestas en conocimiento de la Fiscalía, tal y como se ve a continuación:



Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia, Informes de estadísticas del Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia (años 2020,2021,2022).

4.ARCHIVO DE LAS DILIGENCIAS PENALES

Mediante este Proyecto de Ley se busca atacar un fenómeno que está atentando, hace años, contra los intereses y derechos de las víctimas como lo es el archivo de las diligencias o denuncias penales por la facultad que otorga el artículo 79 de la Ley 906 de 2004 a la Fiscalía General de la Nación.

Es importante entender que el presente proyecto de ley busca atacar los presupuestos y uso de las causales de archivo de la denuncia y no cualquier otro mecanismo de terminación del proceso penal como lo es el otorgamiento del principio de oportunidad, la preclusión o desistimiento y es por ello que a través del control de constitucionalidad que se hizo mediante la sentencia C-1154 de 2005 es importante ahondar en las diferencia ente el principio de oportunidad y la decisión de archivo, ya que la primera, efectivamente, se materializa con la clara existencia de un delito y la orden de archivo solo es admisible cuando estamos frente a una conducta atípica, sobre la inexistencia del hecho o porque es imposible identificar o establecer el sujeto activo del delito, tal y como lo planteó la jurisprudencia comentada de la siguiente manera:

"En el archivo de las diligencias no se está en un caso de suspensión, interrupción o renuncia de la acción penal, pues para que se pueda ejercer dicha acción se deben dar unos presupuestos mínimos que indiquen la existencia de un delito. Así, hay una relación inescindible entre el ejercicio del principio de oportunidad y la posibilidad de ejercer la acción penal por existir un delito, ya que lo primero

depende de lo segundo. Pero para poder ejercer la acción penal deben darse unos presupuestos que indiquen que una conducta sí puede caracterizarse como un delito. Por lo tanto, cuando el fiscal ordena el archivo de las diligencias en los supuestos del artículo 79 acusado, no se está ante una decisión de política criminal que, de acuerdo a unas causales claras y precisas definidas en la ley, permita dejar de ejercer la acción penal, sino que se está en un momento jurídico previo: la constatación de la ausencia de los presupuestos mínimos para ejercer la acción penal. El archivo de las diligencias corresponde al momento de la averiguación preliminar sobre los hechos y supone la previa verificación objetiva de la inexistencia típica de una conducta, es decir, la falta de caracterización de una conducta como delito".1

Proyectos de Ley como el tramitado por el suscrito son sumamente trascendentales desde el entendido de que cerca del 75% de las denuncias que llegan a la Fiscalía General de la Nación se resuelven, de manera anticipada, a través de la vía de archivo, cifras que han sido expuestas por el mismo Ente Investigador.

La aplicación de esta figura o mecanismo de terminación anticipada del proceso ha significado una clara denegación de justicia, pues, con la aplicación del archivo se está:

- a) Decidiendo los casos sin que se cuente con una intervención y valoración judicial.
- b) Existe una terminación con una nula posibilidad de debate y verdadera contradicción.
- c) Al momento en el que se toma la decisión de proferir una orden de archivo por parte del fiscal la posibilidad de obtener un desarchivo de la denuncia es casi nula porque se requiere de una técnica jurídica y procesal bastante profunda y exhaustiva, por lo tanto, frente a las víctimas que no tienen la oportunidad de contratar un buen abogado, dicha opción es casi nula.

El archivo de las denuncias afecta significativamente los derechos que en cabeza de las víctimas se encuentra, ya que las soluciones existentes frente a este tipo de situaciones, como se dijo antes, son de una alta complejidad y además requieren de una técnica procesal de la cual la mayoría de las personas y abogados carecen.

Dentro de las formas para revertir una decisión de este tipo se encuentra la de aportar nuevos elementos materiales probatorios, situación que se debate a través de este proyecto de ley, pues es esta misma opción de desarchivo la que se torna supremamente compleja entendiendo que es la misma Fiscalía la que tiene dentro

1 Corte Constitucional, Sentencia C-1154 de 2005

de sus potestades la de investigar y encontrar los medios de prueba suficiente y cuando la víctima quiere cooperar en este sentido, en la búsqueda de elementos probatorios como lo son las imágenes y videos, son los establecimientos públicos o privados los que se niegan a entregar dichas pruebas.

Atendiendo lo anterior, no es del todo congruente las formas en las que se puede solicitar un desarchivo (aportando nuevas pruebas) con las facilidades que deberían otorgárseles a la víctima para la obtención de dicho acervo probatorio. Por dicha situación es que mediante este proyecto de ley se busca facultar a las víctimas para que, bajo petición propia y sin necesidad de mediar autorización de la Fiscalía o tener que acudir a un Juez de Control de Garantías, los establecimientos públicos o privados, donde se cuente con cámaras de seguridad, siempre se vean en la obligación de entregar las pruebas videográficas que reposen en dichos artefactos a quienes demuestren siquiera sumariamente ser las víctimas.

Existen otras formas de desarchivar la denuncia, como lo es demostrar al Fiscal que la conducta sí debe ser considerada y caracterizada como delito, lo cual resulta aún más difícil, pues raramente veremos un funcionario haciéndose el "harakiri", yendo contra sus propias determinaciones, conocimientos y cambiando su propia opinión.

Por último, quedan alternativas como la de acudir ante un Juez de Control de Garantías o la utilización de una tutela en el momento en el que el fiscal se oponga a la solicitud de desarchivo radicada y de esta manera nos adentremos en un debate bajo la oralidad que reviste el proceso penal en contra de la Fiscalía, remedio que resulta bastante complejo, mucho más para una víctima que apenas se encuentra en esta instancia preliminar del proceso.

Existen muchos profesionales del derecho que hacen uso de la expresión "eficiencia" del estado, pero la realidad es que la Fiscalía General de la Nación no está ni estuvo nunca diseñada para ser eficiente teniendo en cuenta que su motivo de existencia y razón de ser es la persecución de ilícitos con respeto de los derechos de las partes e intervinientes del proceso, presupuesto este que no se cumple cuando más del 50% de las denuncias terminan siendo contrarios a las pretensiones y derechos de las víctimas.

Basta recabar en las estadísticas con las que se cuenta y que son muy pocas las noticias criminales en las que haya un desenlace verdaderamente de fondo. Si miramos lo sucedido históricamente, desde el año 2005 hasta el 2018, a la Fiscalía General de la Nación llegaron alrededor de 13 millones de denuncias, **DE LAS CUALES SE ARCHIVARON CASI 10 MILLONES Y DE ESTOS SOLO SE LOGRÓ EL DESARCHIVO DE 44 MIL PROCESOS.**

Si hacemos un análisis porcentual, veremos cómo es aún más grave el tema: alrededor del 77% de los casos se archivan y solo el 0,44% se logra desarchivar.

Tan grave se ha convertido la utilización de esta figura que la misma Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en su Sentencia 2007-0019 del 5 de julio del 2007 comparó la orden de archivo con el auto inhibitorio (el cual podría, por lo menos, ser sujeto de recursos ordinarios, cosa que no pasa con las ordenes de archivo) de la siguiente forma:

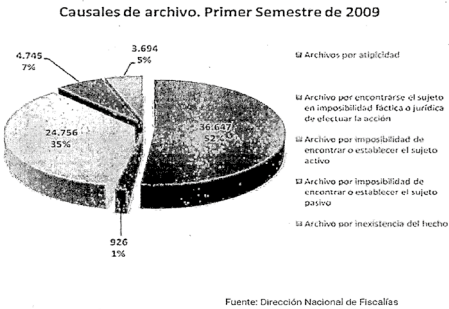
"Si bien el sistema procesal acusatorio colombiano constituye un cambio paradigmático en la labor de administrar justicia en materia criminal (...) lo cierto es que el archivo de las diligencias guarda algunas semejanzas con la resolución inhibitoria que regula el artículo 327 de la Ley 600 de 2000".²

Es por todo lo anterior que al inicio de este acápite que trata sobre el archivo de las denuncias se habló de que esta medida puede ser concebida como una clara denegación de justicia y eso sin haber aun contemplado lo que el Consejo de Estado en Sentencia proferida por la Sección Segunda (1634-13 del 11 de marzo de 2016) y la Corte Constitucional en sentencia C-666 del 28 de noviembre de 1996 han señalado sobre las decisiones inhibitorias las cuales son "(i) una forma de denegación de justicia, (ii) que cercena los derechos de las víctimas, y que podrían activar la reparación estatal en favor de aquellas y (iii) que debe ser excepcionalísima su aplicación."

Frente al anterior fenómeno, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha pronunciado en casos como el de *Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs Trinidad y Tobago*: "...significa que en el marco de todos los procedimientos, jurisdiccionales o no, que se adelanten por las autoridades estatales es deber indiscutible la preservación de las garantías procesales, de orden material, que permitan, en la mayor medida de las posibilidades fácticas y jurídicas, la defensa de las posiciones jurídicas particulares de quienes se han involucrado en uno de tales procedimientos".

Desde la implementación y entrada en vigencia del Sistema Penal Acusatorio, las ordenes de archivo han sido la principal forma de agotamiento de las denuncias, significando el 49% de la terminación de los casos, siendo la segunda principal salida las sentencias condenatorias, las cuales significan porcentualmente el 14% de las terminación totales de los procesos.

2. Véase Sentencia C-666 del 28 de noviembre de 1996, Sentencia 2007-0019 del 5 de julio de 2007.



Para el primer Semestre de 2009 el 53% de las denuncias archivadas se basaron en la atipicidad de la conducta. La segunda y tercera causal más utilizada para alegar el archivo derivó de un desarrollo jurisprudencial donde se convirtió en precedente la orden de archivo debido a la imposibilidad de identificar y/o establecer el sujeto activo del delito (significando un 35% de los archivos), o al sujeto pasivo (el 7% de las ordenes de archivo).

Es importante precisar que dichas causales fueron introducidas en nuestro ordenamiento desde el año 2007, de conformidad con un salvamento de voto en una sentencia realizado por el Magistrado Yesid Ramírez Bastidas, causal que quiere contrarrestarse en virtud de que la Fiscalía no pueda seguir alegando injustificadamente dicha causal, o que a través de las víctimas y lo que estas puedan hacer durante la indagación, se permita la identificación del sujeto activo del delito, lo cual se lograría garantizando el acceso y solicitud de medios probatorios que puedan hacer las víctimas ante establecimientos públicos o privados, quienes de ahora en adelante no podrán negarse a la entrega de imágenes, videos y/o pruebas videográficas que reposen en sus cámaras de seguridad, ubicadas en dichos establecimientos.

5. IMPOSIBILIDAD DE ESTABLECER Y/O IDENTIFICAR EL SUJETO ACTIVO DEL DELITO

Como se ha venido alegando a lo largo del Proyecto de Ley, una de las razones mayormente invocadas por los Fiscales para efectos de alegar el archivo de la denuncia durante la etapa de indagación, es la imposibilidad de establecer o identificar el sujeto activo del delito, es decir, identificar la persona que cometió el ilícito.

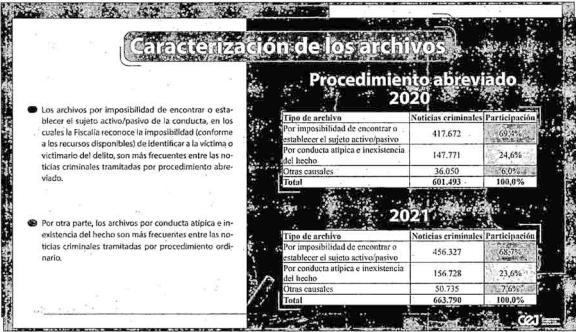
Como mecanismo de solvencia frente a este inconveniente, que claramente representa un menoscabo de los derechos de las víctimas, el suscrito ha optado por reformar los artículos de la Ley 906 del 2004 que no desarrollan de manera completa las potestades que en cabeza de la víctima deberían existir.

Es que si se pensase que el inconveniente verdadero para que la actuación penal continúe su curso es la imposibilidad de identificar la persona que cometió el delito y si se alega que a la víctima se le permite desarchivar una denuncia aportando nuevas pruebas, lo correcto es que desde una instancia inicial se le permita a la víctima tener acceso a los elementos materiales probatorios pertinentes, conducentes y útiles que permiten la correcta identificación del sujeto activo para que puedan prevalecer sus derechos y para que la fiscalía pueda cumplir su función.

Es por ello que para contrarrestar esta causal de archivo que tanto alega y usa la Fiscalía se debe facultar a las víctimas para que, dentro de la etapa de indagación preliminar pueda solicitar de manera deliberada y unipersonal el traslado de las pruebas que reposen en las cámaras de seguridad de establecimientos públicos o privados, bien sea imágenes o videos que deban ser entregados a la víctima de inmediato sin necesidad de que sea exigible una orden expresa proferida por la Fiscalía que autorice dicha entrega del elemento probatorio o que se tenga que acudir ante un Juez de Control de Garantías.

Prueba de que la causal de archivo por la imposibilidad de establecer el sujeto activo del delito es una de las más alegadas y utilizadas por la Fiscalía son las cifras que desde 2020 se tienen de las cantidad de casos que han sido archivados por esta razón.

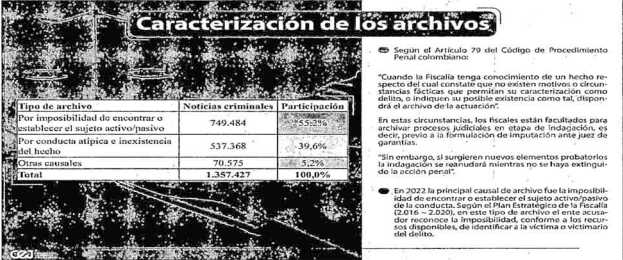
La corporación Excelencia en la Justicia nos demuestra en su estudio como en el año 2020 y 2021 la causal de archivo por imposibilidad de identificar o establecer el sujeto activo del delito fue la más invocada por el ente investigador y la mayor causante, en ese sentido, del detrimento de los derechos de las víctimas dentro de los procesos penales abreviados, tal y como se ve a continuación:



Tal y como se puede ver en los gráficos compartidos donde se caracteriza las actuaciones de archivo, dentro de los procedimientos ordinarios, el archivo de la acción penal por imposibilidad de identificar el sujeto activo o pasivo significó el 29,4% de la totalidad de los archivos en el año 2020 y el 26,2% de la totalidad de los archivos en el año 2021.

Si bien en los procesos ordinarios no significó ser la causal primaria de archivo, en los procesos abreviados sí se posicionó como la primera causal a ser invocada por la fiscalía, obteniendo el 69,4% de la totalidad de los archivos en el año 2020 y el 68,7% de los archivos en el año 2021.

Para el año 2022 también fue bastante significativa y contraproducente la utilización de esta causal de archivo teniendo en cuenta de que fue invocada por la Fiscalía de manera frecuente, tal y como se puede ver a continuación:



probatorios y evidencia física allegados por víctimas o denunciantes, incluidos los remitidos por terceros a petición de estas; impone el deber de no restringir dicho acceso por parte de responsables/encargados de datos y mantiene que los actos de campo y de laboratorio sean realizados por la policía judicial con sujeción a cadena de custodia.

Artículo 4. Modificación del art. 213 Código de Procedimiento Penal. Permite que, antes de la inspección del lugar de los hechos, la víctima solicite la incorporación al proceso de EMP/EF recaudados por terceros (p. ej., cámaras de seguridad); dispone que lo así recibido sea contrastado posteriormente por la policía judicial y sometido a aseguramiento, verificación y cadena de custodia para confirmar autenticidad e inalteración.

Artículo 5. Modificación del art. 244 Código de Procedimiento Penal. Mantiene el régimen de búsqueda selectiva en bases de datos para la policía judicial con autorización fiscal y control judicial, pero precisa que ello no obsta para que la víctima o denunciante requiera la remisión directa de imágenes, audios o material videográfico existentes por parte de terceros a la Fiscalía durante la indagación, sin orden previa; fija términos especiales para búsquedas en casos de GDO/GAO y faculta al juez de garantías para autorizar levantamiento de reserva y acceso ampliado en investigaciones contra organizaciones criminales, con control de legalidad diferido.

Artículo 6. Vigencia y derogatorias. La ley rige desde su promulgación y deroga disposiciones contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa tiene por finalidad robustecer la participación efectiva de las víctimas en la etapa de indagación dentro del sistema penal acusatorio, removiendo barreras prácticas que hoy impiden el acceso oportuno a elementos materiales probatorios (EMP) y evidencia física (EF) decisivos para el esclarecimiento de los hechos y la identificación e individualización de los presuntos responsables. Se propone, para ello, la modificación de los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004, a fin de precisar, con rango legal expreso, que las víctimas pueden instar a responsables y encargados de tratamiento de datos a remitir directamente a la Fiscalía General de la Nación, sin orden previa, registros audiovisuales u otros archivos que documenten el hecho punible, preservando a la vez los estándares de legalidad, pertinencia, cadena de custodia y control judicial diferido cuando corresponda.

Tal y como se puede ver en la anterior ilustración, la imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo/pasivo de la acción penal fue la causal mayormente invocada por la Fiscalía General de la Nación en un 55,2% (más de la mitad de los procesos fueron archivados por esta causal alegada por el ente investigador).

Por lo anteriormente expuesto se concluye que existe una clara necesidad de reformar los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal en aras de que se garantice la correcta, eficaz y oportuna intervención de las víctimas dentro de la fase de indagación, pero además, para efectos de que a través de la aprobación de este proyecto de ley se eliminen las barreras de acceso que existen sobre la obtención de los elementos materiales probatorios de tipo videográficos que deben ser trasladados oportunamente en la etapa de indagación y así les haya sido solicitado a los establecimientos públicos y privados por parte de este interviniente del proceso penal, eliminando la obligación o exigencia que existía de que se contase con una orden expresa emitida por la Fiscalía o el tener que acudir ante un Juez de Control de Garantías para el mismo trámite.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

Artículo 1. Objeto. Establece la finalidad de la ley: modificar los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 para habilitar que, en etapa de indagación, las víctimas puedan propiciar la incorporación temprana de material probatorio clave, autorizando a responsables y encargados del tratamiento de datos a remitir directamente a la Fiscalía imágenes, audios y registros afines a solicitud de la víctima o denunciante, sin orden previa.

Artículo 2. Modificación del artículo 137 Código de Procedimiento Penal. Reafirma la intervención de la víctima y adiciona una facultad específica en indagación: la víctima podrá solicitar a personas naturales o jurídicas, entidades públicas, semipúblicas, privadas o semiprivadas que envíen a la Fiscalía la información audiovisual o digital que documente el hecho punible, sin requerir orden judicial ni de la Fiscalía; se mantienen las reglas sobre representación, medidas de protección y trato digno.

Artículo 3. Modificación del art. 207 Código de Procedimiento Penal. Ordena que el programa metodológico contemple y evalúe los elementos materiales

Desde la perspectiva constitucional, la reforma se funda en el Estado Social de Derecho y en la cláusula de protección reforzada a las víctimas derivada del artículo 250 superior (deber de velar por su protección y fijación legal de su intervención), así como en los derechos de acceso a la administración de justicia, debido proceso, verdad, justicia y reparación. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que, en un sistema adversarial, la intervención directa de las víctimas es más intensa y determinante en las fases de indagación e investigación, por cuanto allí se recauda la evidencia que incidirá en la construcción de la hipótesis delictiva y en las decisiones subsiguientes. La reforma traduce ese entendimiento en reglas operativas claras, evitando que la indefinición normativa derive en negativas injustificadas o en interpretaciones excesivamente restrictivas del rol de la víctima.

En clave de política criminal, la propuesta responde a un problema estructural de ineficiencia y desincentivos: una fracción muy significativa de noticias criminales termina archivada por imposibilidad de identificar o individualizar al sujeto activo, en gran medida porque los EMP audiovisuales captados por sistemas de videovigilancia no se incorporan a tiempo. La ventana temporal de conservación de imágenes suele ser breve; exigir a la víctima una orden judicial o una autorización previa del fiscal para que un tercero conserve y remita copias puede traducirse, de facto, en la pérdida definitiva de evidencia. La reforma reduce esa fricción: habilita una canalización expedita hacia la Fiscalía (no a la víctima), bajo parámetros de reserva, finalidad y trazabilidad, y convalidación metodológica dentro del programa metodológico (art. 207), de modo que el material sea verificado, comparado y asegurado conforme a cadena de custodia.

La iniciativa mantiene incólumes los principios rectores del proceso penal (legalidad de la prueba, exclusión de prueba ilícita, contradicción, igualdad de armas, imparcialidad) porque la remisión no amplía el catálogo de actos que restrinjan derechos fundamentales ni habilita inspecciones encubiertas o búsquedas complejas por fuera del marco legal. Al contrario, delimita el supuesto a registros ya existentes (p. ej., cámaras de seguridad) y acota la intervención a una entrega directa a la autoridad investigadora, que será quien valore la conducencia, pertinencia y utilidad y quien garantice, en su caso, el control judicial (v. gr., cuando se trate de búsqueda selectiva en bases de datos que sí implique acceso a información confidencial o cruce analítico complejo, supuesto que permanece bajo la órbita del art. 244 con autorización fiscal y control ante juez de garantías).

En relación con el régimen de protección de datos personales (Leyes 1581 de 2012 y 1266 de 2008), la reforma ofrece seguridad jurídica a responsables y

<p>encargados del tratamiento al erigir una base legal específica para la remisión de archivos no sensibles directamente a la Fiscalía a solicitud de la víctima o denunciante, con finalidad estricta de investigación penal. Se armonizan así los principios de finalidad, necesidad, circulación restringida y confidencialidad con el interés público prevalente en la persecución penal y la tutela judicial efectiva de las víctimas. La medida no habilita la entrega indiscriminada a particulares ni su divulgación; por el contrario, canaliza el flujo de datos hacia la autoridad competente, con deber de reserva, evitando así riesgos para la intimidad de terceros y eventuales afectaciones al derecho a la imagen.</p> <p>En este marco, la modificación del artículo 137 reafirma la intervención de la víctima en indagación para instar la remisión de EMP/EF audiovisuales a la Fiscalía, sin exigir habilitación previa, y deja claro que la representación judicial de la víctima sigue las reglas vigentes (voluntaria en etapas tempranas y obligatoria desde la preparatoria). La reforma del artículo 207 incorpora la coadyuvancia probatoria: el programa metodológico debe considerar, integrar y verificar el material allegado por víctimas/denunciante, con validaciones técnico-forenses y controles de cadena de custodia. La precisión al artículo 213 permite que la víctima anticipe la conservación y remisión de registros antes de la inspección del lugar de los hechos, sin perjuicio de la posterior corroboración y comparación con lo recaudado por Policía Judicial. Finalmente, el ajuste al artículo 244 distingue con nitidez entre (i) la búsqueda selectiva en bases de datos adelantada por Policía Judicial (que mantiene autorización fiscal y control judicial); y (ii) la remisión directa y acotada de archivos preexistentes por parte de terceros a la Fiscalía, por requerimiento de la víctima, durante la indagación.</p> <p>La propuesta avanza también en estándares de calidad probatoria: todo archivo remitido debe someterse a verificación de autenticidad, integridad e inalteración, y su uso quedará supeditado a los estándares de admisibilidad y a la contradicción de las partes. Se prevén referencias explícitas a la cadena de custodia, a la documentación de la recepción, a la trazabilidad y al eventual control judicial diferido cuando el contenido o la forma de obtención exigieren refrendo de legalidad. Esta arquitectura evita incentivos a la “prueba sorpresa” y fortalece la confianza epistémica de jueces y partes en la evidencia audiovisual.</p> <p>Desde el punto de vista de derechos comparados y estándares internacionales, la línea de la reforma coincide con buenas prácticas que facilitan la preservación temprana de evidencia digital y audiovisual mediante órdenes de conservación y rutas rápidas de entrega a la autoridad, al tiempo que preservan controles de proporcionalidad y legalidad cuando el acceso suponga intromisiones adicionales. Lejos de debilitar garantías, la reforma aclara el perímetro de lo permitido y reduce</p>	<p>la discrecionalidad interpretativa que hoy conduce a negativas generalizadas de terceros por temor a incumplir el régimen de datos.</p> <p>En términos de impacto esperado, la medida destraba cuellos de botella de la indagación, mejora la oportunidad en la recolección de EMP/EF, minimizando pérdidas por sobreescritura de sistemas de videovigilancia, disminuye la litigiosidad innecesaria (tutelas, incidentes para obtener copias) y se alinea con el mandato del artículo 250 superior de proteger a las víctimas. Al mismo tiempo, no impone cargas fiscales nuevas: opera sobre capacidades existentes de Fiscalía y Policía Judicial (recepción, aseguramiento, verificación) y sobre deberes ya previstos para responsables del tratamiento en materia de conservación y seguridad de datos. La integración de estos insumos al programa metodológico permitirá decisiones más informadas sobre archivo, priorización y formulación de imputación.</p> <p>Finalmente, la propuesta respeta el equilibrio estructural del proceso acusatorio. No convierte a la víctima en un “acusador paralelo” ni desdibuja la titularidad de la acción penal; por el contrario, consolida su rol de interviniente calificado, reconoce su derecho a ser oída y a que se le facilite el aporte de pruebas, y reconduce toda actuación hacia la autoridad investigadora y, en su caso, al control judicial. Con ello, el proyecto fortalece la legitimidad del sistema penal, incrementa sus capacidades de respuesta y honra los compromisos constitucionales e internacionales del Estado colombiano con los derechos de las víctimas y la efectividad de la justicia penal.</p>
	<div>REFERENTES NORMATIVOS</div> <p><u>Sobre la protección de los intereses de las víctimas en el proceso penal</u></p> <p>La Corte Constitucional ha reconocido los derechos de las víctimas dentro del proceso penal más allá de que estas no detenten el rol de partes sino de intervinientes dentro del proceso. Así mismo, la Constitución Política lo ha reconocido y ha obligado a la Fiscalía a velar por ellos en ejercicio de sus funciones, tal y como se expone en su artículo 250 numeral 7 de la siguiente forma:</p> <p><i>“En ejercicio de sus funciones la Fiscalía General de la nación, deberá:</i></p> <p><i>(...) 7. Velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal, la ley fijará los términos en que podrán</i></p>
<p><i>intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa.”³</i></p> <p>Si bien las víctimas no gozan de las mismas facultades del procesado ni del ente investigador, sí gozan de capacidades de intervención extraprocesal y procesal en virtud de que se propenda por un sistema penal inclusivo y respetuoso de los derechos fundamentales de las víctimas.</p> <p>La importancia de la intervención de las víctimas dentro del proceso penal es significativa y no debe verse como una incidencia indebida, valorarse como una tercera parte o vulneración de principios rectores del proceso penal como lo es el de igualdad de armas (confrontación entre el acusador - acusado y la equivalencia de condiciones al momento del juzgamiento).</p> <p>Lo que sí debemos contemplar y entender es que los derechos de las víctimas derivan de una participación que no se puede limitar a una actuación específica, sino que se encuentran facultadas para intervenir durante toda la actuación penal y es por ello que los sistemas que componen el proceso penal conceden una protección especial a este interviniente y debe promoverse no solo el intervencionismo de la víctima en la fase de indagación sino también el restablecimiento de derechos y su posterior reparación integral.</p> <p>Ahora bien, la garantía de comunicación a las víctimas debe regir desde la instancia en que estos se contactan con las autoridades competentes, quienes no deben únicamente dar acceso al expediente del proceso, permitir conocer el estado del mismo, dar la posibilidad de acceso a las diligencias desde sus primeros desarrollos, sino que también deben comunicar de manera amplia los derechos que el ordenamiento jurídico pone en cabeza de la víctima para garantizar los intereses de este último en el proceso penal, como lo es la facultad que tiene dicho interviniente de recaudar elementos materiales probatorios y aportarlos en la radicación de la denuncia y/o querrela y en la ampliación de esta última.</p> <p>Es importante reformar los artículos que este proyecto pretende en atención a que el Código de Procedimiento Penal no establece una interpretación restringida a las normas de tratamiento de datos personales que permita la adecuada participación de las víctimas en la etapa de indagación preliminar, participación que inclusive ha sido reconocida por la Honorable Corte Constitucional en diversos</p>	<p>pronunciamientos y que debe ser regulada de manera taxativa en el código comentado.</p> <p>Lo anterior, asimilando que en la práctica la víctima, por ser un interviniente y no una parte del proceso, se le ha limitado su participación la cual puede ser de gran ayuda para las actuaciones que se adelantan en esta fase del proceso, tendientes a ratificar los hechos objeto de la acción penal, a recolectar el acervo probatorio que permita corroborar las acciones y a identificar e individualizar al indiciado.</p> <p>Es perentorio establecer que la etapa de indagación, la cual se destaca por ser la fase en la cual se procede con el recaudo de los elementos materiales probatorios y evidencia física que tienen cierta trascendencia o relación con los hechos que dan a lugar a la acción penal y vinculantes a la responsabilidad penal del indiciado, es en la que mayor injerencia y/o participación de las víctimas hay, además de ser influyente bajo el entendido de que las actuaciones que se adelanten en esta instancia serán de mayor impacto y satisfacción de los derechos de este interviniente.</p> <p>Si bien el legislador a través de los artículos 133 al 137 del Código de Procedimiento Penal dispuso de garantías para la intervención de las víctimas como lo es la facultad de recibir y acceder a la información, esto resulta insuficiente bajo el entendido de que debemos permitirles, de manera taxativa y clara, poder aportar de manera significativa al proceso en dicha instancia.</p> <p>No solo en el acceso a la información procesal que se le otorga a las víctimas se está garantizando sus derechos sino en la recepción de lo que estas puedan exigir que se haga valer al interior del proceso como lo son elementos materiales probatorios que generan satisfacción de los derechos, corroboración de los hechos que dieron a lugar a la denuncia, identificación del sujeto activo del delito, lo cual también permite evitar dilaciones innecesarias dentro de la fase de investigación, que en muchos de los casos, se debe a los pocos elementos de prueba con los que cuenta el ente investigador y por lo inconcluyentes que son dichos medios probatorios.</p> <p>La relación de interdependencia que existe entre la etapa de indagación y los derechos de las víctimas es un hecho que jurisprudencialmente se ha venido desarrollando, además de la realidad de que la intervención directa de las víctimas es superior en las etapas previas y posteriores al juicio, siendo la fase de indagación una en las que más debe considerarse la acción de este interviniente porque es en esta etapa donde se recaudan los elementos materiales probatorios</p>

³ Constitución Política de Colombia, Artículo 250 – numeral 7

<p>que son transversales a los hechos que dieron lugar a la denuncia y la posible responsabilidad penal del indiciado.</p> <p>Lo anterior encuentra sustento en la Sentencia T-374/20 proferida por la Honorable Corte Constitucional, la cual estableció lo siguiente:</p> <p><i>"(...) 4.3. En lo que se refiere a la etapa de indagación y los derechos de las víctimas —momento que recoge el debate jurídico del caso—, la jurisprudencia constitucional ha examinado su relación de interdependencia y ha establecido tres reglas importantes.</i></p> <p><i>La primera es la de que la posibilidad de intervención directa de las víctimas es mayor en las etapas previas y posteriores al juicio. Es mayor en la fase de indagación y, posteriormente de investigación, porque en estos momentos se recaudan elementos de prueba que están relacionados con los hechos ocurridos y la responsabilidad del procesado, los cuales, indiscutiblemente, impactan en los derechos de las víctimas [29]. En cambio, es menor en la etapa de juicio, dado que el propio constituyente fijó como principios rectores del proceso penal acusatorio la igualdad de armas, la confrontación entre el acusador y la equivalencia de condiciones al momento del juzgamiento, cuyos elementos pueden verse alterados por la participación activa de los intervinientes [30]. (...)”</i>⁴</p> <p>Tanto la Ley como la Jurisprudencia son fuentes del derecho que sustentan el proyecto de ley en comento teniendo en cuenta que hasta la mismísima Corte Constitucional (a través de sus pronunciamientos) sobreentiende que los artículos que aquí se buscan modificar reconocen únicamente el acceso a la información frente a la Fiscalía y el deber de esta última de informar.</p> <p>Sin embargo, sigue desconociéndose tanto legal como jurisprudencialmente la necesidad de que se otorgue la potestad y posibilidad de la víctima de no solo acceder a la información con la que cuenta la Fiscalía sino ante otras personas naturales, jurídicas, establecimientos públicos o privados frente a los cuales se puedan obtener elementos probatorios que puedan allegarse a la indagación por gestión adelantada por la víctima de manera simple y expedita.</p> <p>Ratificando lo recientemente mencionado y prueba de la inobservancia y poco desarrollo legal y jurisprudencial que se tiene frente a lo que se quiere lograr mediante este Proyecto de Ley es lo expuesto en la sentencia T-374/20 proferida por la Corte Constitucional, la cual estableció lo siguiente:</p> <p>⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-374 de 2020</p>	<p><i>(...) La tercera es la de que existen elementos tanto de la Constitución de 1991 como del Código de Procedimiento Penal que le reconocen a las víctimas garantías de acceso a la información que se proyectan desde la fase de indagación. De acuerdo con esto, a quien demuestre sumariamente su calidad de víctima, de conformidad con los artículos 133, 135 y 136 de la Ley 906 de 2004, la Fiscalía General de la Nación deberá informar de “las facultades y derechos que puede ejercer”, “el tipo de apoyo o de servicios que puede recibir”, “las actuaciones subsiguientes a la denuncia y su papel respecto de aquellas” y “los mecanismos de defensa que puede utilizar” [32], de modo que logren su participación activa en el proceso penal.”</i>⁵</p> <p>Si analizamos lo recientemente expuesto, es totalmente demostrable que ni la Ley ni la Jurisprudencia a enfocado (en la práctica) las garantías de las víctimas (dentro de la etapa de indagación) frente a las potestades que deben tener estos intervinientes de solicitar unipersonalmente elementos probatorios sin necesidad de acudir ante un juez de control de garantías o contar con orden expresa de la Fiscalía para que les entreguen elementos probatorios, que en muchos de los casos, no son entregados por establecimientos públicos o privados sin cumplir dichas exigencias, como por ejemplo, los datos que reposan en registros cámaras de seguridad y sistemas de video vigilancia, los cuales son negados a las víctimas cuando estas requieren de que se les haga traslado de dicha prueba.</p> <p>Lo anterior no debe ser admisible y es por ello que el Proyecto de Ley busca que a las víctimas, en reconocimiento de sus garantías, se les permita solicitar elementos materiales probatorios y evidencias físicas que reposan en registros de cámaras de seguridad o sistemas de video vigilancia, sin que los responsables o encargados de los datos correspondientes puedan oponerse a la entrega de dichos medios probatorios, los cuales, en la mayoría de los casos, logran permitir identificar al sujeto activo del delito y en ese sentido se permite un avance sustancial en la investigación que además contribuye a contrarrestar las dilaciones procesales y los posibles archivos de las acciones penales bajo la causal de “imposibilidad de identificación e individualización del sujeto activo del delito” la cual es usada usualmente por los fiscales para terminar con los procesos.</p> <p>No debemos dejar de lado que tanto legal como jurisprudencialmente se ha establecido la obligación de garantizar el acceso de las víctimas a la administración de justicia, otorgándoles el derecho de aportar pruebas y la obligación de que se facilite esta acción para dichos intervinientes.</p> <p>⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-374 de 2020</p>
<p>Mas allá de que en la práctica a las víctimas no se les ha facilitado el aporte de pruebas (en las instancias que este Proyecto de Ley busca desarrollar y/o perfeccionar) el ordinal d) del artículo 11 del Código de Procedimiento Penal establece la obligación al estado de garantizar este tipo de acciones que claramente son transversales al correcto acceso de las víctimas a la administración de justicia, postulándolo de la siguiente forma:</p> <p><i>“Artículo 11. Derechos de las víctimas</i></p> <p><i>El Estado garantizará el acceso de las víctimas a la administración de justicia, en los términos establecidos en este código.</i></p> <p><i>En desarrollo de lo anterior, las víctimas tendrán derecho:</i></p> <p><i>d) A ser oídas y a que se les facilite el aporte de pruebas;”</i>⁶</p> <p>Además de contemplarse en la Ley, es una expresión a la cual se le declaró la exequibilidad por parte de la Corte Constitucional en su sentencia C-516 de 2007 <i>“(Declararse EXEQUIBLE, por los cargos analizados en esta sentencia, el ordinal d) del artículo 11, y la expresión “a ser escuchada” del artículo 136 del numeral 11 de la Ley 906 de 2004)”</i>⁷. Por lo anterior, debería aún más nuestro ordenamiento legal y jurídico propender por la defensa de los derechos de las víctimas y facilitar la solicitud y aporte de elementos materiales probatorios en la instancia de indagación, lo cual se busca alcanzar en la práctica a través de este Proyecto de Ley.</p> <p><u>Sobre el alcance de las normas de protección y tratamiento de datos personales</u></p> <p>La dificultad que tienen las víctimas de un delito para que desde la etapa de indagación de un proceso penal se puedan aportar como elementos materiales probatorios imágenes, audios, material videográfico y demás archivos de datos que contengan información detallada visual y/o auditiva sobre los hechos denunciados radica en la interpretación exegética inadecuada de las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012 por parte de los encargados y/o responsables del tratamiento de dichos datos.</p> <p>⁶ Código de Procedimiento Penal – Artículo 11 (Literal d)</p> <p>⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-516 de 2007</p>	<p>Vale la pena primero resaltar que la Ley 1266 de 2008 tiene un ámbito de aplicación que los operadores normativos y muchas personas naturales y jurídicas interpretan erróneamente. Son innumerables los casos en los cuales encargados o responsables del tratamiento de datos personales recaudados a través de sistemas de video vigilancia citan la Ley 1266 para rehusarse a compartir archivos de imágenes, audios o material videográfico en los cuales se evidencia la comisión de un ilícito a las víctimas de dicho ilícito.</p> <p>El artículo 1 de la Ley 1266 que consagra su objeto establece claramente que su objeto es desarrollar el derecho al habeas data <i>“particularmente en relación con la información financiera y crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países.”</i> A su vez, el artículo 2 que establece el ámbito de aplicación excluye expresamente <i>“aquellos datos mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico y aquellos que circulan internamente, esto es, que no se suministran a otras personas jurídicas o naturales.”</i></p> <p>En ese sentido, el tratamiento de los datos recopilados para uso interno y que no circulan con otras entidades, privadas o públicas, no está sujeto a las normas de la Ley 1266 de 2008. Bien lo resaltó la Corte Constitucional en la Sentencia C-1011 de 2008 a través de la cual se realizó el control de constitucionalidad propio de toda ley estatutaria:</p> <p><i>El proyecto de ley estatutaria objeto de examen constituye una regulación parcial del derecho fundamental al hábeas data, concentrada en las reglas para la administración de datos personales de naturaleza financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países con idéntica naturaleza destinados al cálculo del riesgo crediticio, razón por la cual no puede considerarse como un régimen jurídico que regule, en su integridad, el derecho al hábeas data. El ámbito de protección del derecho fundamental al hábeas data previsto en el Proyecto de Ley, se restringe a la administración de datos de índole comercial o financiera, destinada al cálculo del riesgo crediticio, con exclusión de otras modalidades de administración de datos personales.</i> (Negrilla fuera de texto original)</p> <p>En ese sentido, la negativa por parte de personas naturales o jurídicas y establecimientos públicos, semipúblicos, privados y semiprivados que utilicen sistemas de video vigilancia o cámaras de grabación y por medio de estos recopilen datos de suministrar archivos que contengan dichos datos sin que medie orden judicial o requerimiento de entidad pública o autoridad administrativa basada en las disposiciones de la Ley 1266 de 2008 carece de sustento.</p>

<p>Ahora, en relación con las disposiciones de la Ley 1581 de 2012, estas se orientan a establecer un régimen general de protección de datos personales. El objeto y ámbito de aplicación de la Ley 1581 de 2012 es amplio y cubre todos los datos personales y los encargados o responsables de su tratamiento a excepción de los datos mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico, de seguridad y defensa nacional, inteligencia y contrainteligencia, información periodística, los datos financieros o comerciales (a los cuales aplica la norma específica – Ley 1266 de 2008), y los datos recopilados para fines estadísticos oficiales.</p> <p>La Corte Constitucional en Sentencia C-748 de 2011, en la cual quedó consagrado el control constitucional de la Ley 1581, reconoce la aplicación general de esta ley estatutaria:</p> <p><i>Ahora, con el nuevo proyecto de ley se busca llenar el vacío de estándares mínimos de protección de todos los datos personales, de ahí que su título sea precisamente "Por el cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales", concluyéndose que con la introducción de esta reglamentación general y mínima aplicable en mayor o menor medida a todos los datos personales, el legislador ha dado paso a un sistema híbrido de protección en el que confluye una ley de principios generales con otras regulaciones sectoriales, que deben leerse en concordancia con la ley general, pero que introduce reglas específicas que atienden a la complejidad del tratamiento de cada tipo de dato.</i> (Negritillas fuera de texto original)</p> <p>Se parte de la premisa, entonces, que cualquier persona que confluja en la tenencia y tratamiento de datos personales deberá cumplir con las disposiciones de la Ley 1581 de 2012 y con las leyes que desarrollen reglas específicas para los distintos tipos de datos.⁸ En ese sentido, quienes obtienen datos personales a través de sistemas de video vigilancia o cámaras de grabación deberán cumplir con lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012.</p> <p>⁸ (...) todos los principios de administración de datos personales identificados por la jurisprudencia constitucional, son oponibles a todos los sujetos involucrados en los procesos de recolección, tratamiento y circulación de datos, independientemente de la posición que ocupen en el tratamiento del dato. Como es posible que un encargado del tratamiento resulte convirtiéndose en responsable al definir la finalidad y los elementos esenciales del medio, razón por la que sus deberes no solo serán los que señala el proyecto para su condición inicial sino para la que llegue a ostentar y en tal evento en que concurren las calidades de responsable y encargado del tratamiento en la misma persona, le será exigible el cumplimiento de los deberes previstos para cada uno. En el mismo sentido, cuando esa calidad llegue a mudar por el tratamiento que uno de ellos llegue a dar al dato personal. Corte Constitucional, Sentencia C-738 de 2011.</p>	<p>De conformidad con los principios de acceso y circulación restringidas y de confidencialidad, los responsables y encargados del tratamiento de datos personales deberán guardar reserva de estos. Sin embargo, la Ley 1581 es clara en establecer que se podrán suministrar datos personales “cuando ello corresponda al desarrollo de las actividades autorizadas en la presente ley y en los términos de la misma”. En línea con estos principios, el artículo 13 de la Ley 1581 señala a qué personas puede suministrarse la información que contiene datos personales, entre las cuales están las entidades públicas o administrativas en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial y los terceros autorizados por el Titular o por la ley. Finalmente, el Título VI de la Ley 1581 de 2012 señala los deberes de los responsables y los encargados del tratamiento de datos personales, entre los cuales no se encuentra prohibición alguna de remitir información que contenga datos personales a autoridades o personas autorizadas por la ley. También vale la pena resaltar que, según el principio de finalidad consagrado en la Ley 1581, el tratamiento de datos personales debe obedecer a una finalidad legítima de acuerdo con la Constitución y la Ley.</p> <p>Con base en las propias disposiciones de la Ley 1581 de 2012, nada obstaría para que un responsable o encargado del tratamiento de datos personales suministre información que no contiene datos sensibles a la Fiscalía General de la Nación para efectos de garantizar i) acceso a la justicia, ii) el debido proceso, y iii) los derechos de las víctimas de un delito. Lo anterior se resuelve aún más claramente si es la misma ley la que establece una autorización expresa de suministro de datos personales que constituya una excepción al principio de confidencialidad de los datos personales, lo cual es precisamente lo que pretende la presente iniciativa.</p> <p>Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha analizado en diversas ocasiones el alcance y los límites del derecho al habeas data, así como la tensión que surge entre la protección al dato personal y la consecución de otros fines constitucionales.</p> <p>En Sentencia C-094 de 2020 la Corte Constitucional incluyó las siguientes reflexiones que son relevantes para justificar el presente proyecto de ley:</p> <p><i>"Por otra parte, esta Corte ha sido clara en considerar que, a pesar de la amplitud del ámbito de protección del derecho a la intimidad, éste no es un derecho absoluto. El derecho a la intimidad puede ser objeto de limitaciones cuando entra en conflicto con derechos de terceros o con</i></p>
<p>intereses constitucionales relevantes y, en consecuencia, es posible que, bajo ciertas condiciones, las autoridades públicas o los terceros puedan conocer asuntos que, en principio, se encuentran amparados por el derecho, es decir que, hacen parte de la vida privada de los individuos. De manera más precisa, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la intimidad puede ser objeto de limitaciones o interferencias como resultado de la interrelación de otros intereses constitucionalmente relevantes. De esta forma, las limitaciones al derecho a la intimidad, al igual que la de cualquier otro derecho fundamental, deben respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en el contexto de un sistema democrático."</p> <p>(...)</p> <p><i>"resulta claro que, bajo ciertas circunstancias particulares, la dureza del principio de libertad que debe orientar el tratamiento de datos personales se flexibiliza al armonizarse con el principio de finalidad, siempre y cuando la circulación del dato esté estrictamente dirigida y restringida al cumplimiento del fin constitucional superior, con arreglo al principio de necesidad".</i></p> <p>Por otra parte, en una sentencia de revisión de una acción de tutela, Sentencia T-487 de 2017, la Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales de petición y acceso a la justicia de un ciudadano que presentó acción de tutela contra un particular que se negó a suministrar material videográfico recaudado por su sistema de videovigilancia en el cual se evidenciaba cómo un vehículo arrolló al hijo menor de edad del accionante y causó daños a su integridad personal, que fue solicitado por el accionante mediante derecho de petición para hacer valer en el marco de un proceso penal contra el sujeto activo de la conducta ilícita, argumentando que <i>"la información y documentación requeridas tienen carácter reservado y que tan solo pueden ser entregadas en virtud de una orden judicial"</i>. En este fallo, la Corte revocó los fallos de instancia, tuteló los derechos del accionante y ordenó al accionado, una empresa operadora de casinos, a remitir a la Fiscalía copia de los videos captados el día y a la hora de los hechos.</p> <p>Comparte el autor estas interpretaciones y lecturas que ha tenido la Corte Constitucional frente a la ponderación del derecho al habeas data y a la intimidad de cara a los derechos de las víctimas en el marco de un proceso penal. Comparte incluso el autor la postura que ha tenido la Corte en relación con los derechos a la presunción de inocencia y a la libertad personal que pueden verse afectados por el inadecuado tratamiento de datos personales. En el mencionado fallo de tutela</p>	<p>(Sentencia T-487 de 2017) la Corte reconoce que <i>"la entrega del material filmico a los particulares, podría comprometer los derechos a la imagen y la intimidad de terceras personas, cuyas figuras, aspecto o apariencia, hayan quedado registradas durante el lapso en el que se realizaron las filmaciones que el peticionario reclama, tratamiento, cuidado, custodia y protección que debe quedar en manos de una autoridad pública (en este caso, del Fiscal del caso), y no de los particulares"</i>. Es por ello que la presente iniciativa busca que los archivos que se puedan obtener a partir de sistemas de videovigilancia o cámaras de grabación y sirvan como elementos materiales probatorios potencialmente definitorios en un proceso penal sean remitidos directamente a la Fiscalía General de la Nación como ente investigador, pero sin requerir orden previa.</p> <div>ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL</div> <p>El cumplimiento de las metas y la ejecución de las medidas establecidas en el Proyecto de Ley se hará en el marco de las competencias constitucionales y legales de las entidades involucradas y en concordancia con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Por consiguiente, para continuar con el trámite legislativo, es pertinente tener a consideración la siguiente jurisprudencia de la Corte Constitucional:</p> <p><i>"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica; empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la</i></p>

función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Es relevante mencionar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

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".

CONFLICTO DE INTERÉS

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el art. 291 de la Ley 5 de 1992, en que se dispone el incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de proyectos de ley, de acuerdo al artículo 286, se plantea lo siguiente:

Con esta iniciativa legislativa no podrían verse beneficiados en forma particular, actual y/o directa, en los términos de los literales a) y c) respectivamente del citado art. 286 de la Ley 5 de 1992, los propios congresistas y/o su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sin perjuicio de lo anterior, en todo caso los congresistas podrán cualesquiera otras razones que consideren como causales de impedimento.

Atentamente,

ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 03 de Diciembre del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley ☒ Acto legislativo
No. 332 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito
Hs. Alfredo Deluque Zuleta, Juan Felipe Lemos
Uribe
SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES

Bogotá D.C., 03 de Diciembre de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.332/25 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTICULOS 137, 207, 213 Y 244 DE LA LEY 906 DE 2004 – POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL – PARA BRINDAR HERRAMIENTAS A LAS VÍCTIMAS DENTRO DEL PROCESO PENAL QUE LES PERMITAN APORTAR MATERIAL PROBATORIO CLAVE EN LA ETAPA DE INDAGACIÓN", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ALFREDO DELUQUE ZULETA, JUAN FELIPE LEMOS URIBE. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – DICIEMBRE 03 DE 2025

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyecto: Sarty Novoa
Revisó: Dra. Doli Rojas – Jefe (E) Sección Leyes
Revisó: Dr. Diego Alejandro González – Secretario General

PROYECTO DE LEY NÚMERO 333 DE 2025 SENADO

por medio del cual se establecen acciones afirmativas para la inclusión integral de las juventudes rurales y campesinas.

Bogotá D.C. 3 diciembre 2025

Señores
MESA DIRECTIVA
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de LEY: "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN ACCIONES AFIRMATIVAS PARA LA INCLUSIÓN INTEGRAL DE LAS JUVENTUDES RURALES Y CAMPESINAS."

Respetados señores

Por medio de la presente nos permitimos radicar el Proyecto de Ley "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN ACCIONES AFIRMATIVAS PARA LA INCLUSIÓN INTEGRAL DE LAS JUVENTUDES RURALES Y CAMPESINAS."

De manera atenta solicitamos respetuosamente iniciar el trámite correspondiente, en cumplimiento de las disposiciones previstas en la Constitución y la Ley, conforme el siguiente articulado y la respectiva exposición de motivos:

Cordialmente 

ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República

~~J. Felipe~~
Juan Felipe Carrasquillo
President

PROYECTO DE LEY ____ DE 2025.
 “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN ACCIONES AFIRMATIVAS PARA LA
 INCLUSIÓN INTEGRAL DE LAS JUVENTUDES RURALES Y CAMPESINAS.”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto establecer acciones afirmativas para facilitar el acceso a la educación, la formación, el desarrollo personal, cultural y comunitario, así como la integración económica de las juventudes rurales y campesinas de Colombia, reconociendo su diversidad y su rol esencial en el tejido social, cultural, ambiental y económico del país.

ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación. a presente ley aplicará a todas las juventudes rurales y campesinas del territorio nacional, así como a las entidades del orden nacional y territorial encargadas de diseñar, ejecutar, coordinar, financiar y evaluar políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a esta población.

Para su implementación, las entidades competentes deberán armonizar y utilizar las definiciones de juventud rural y juventud campesina adoptadas en la normativa vigente, garantizando criterios uniformes en la identificación de beneficiarios, la formulación de acciones afirmativas y la generación de información para la toma de decisiones.

ARTÍCULO 3. Conformación y fortalecimiento de la Red Nacional de Juventudes Rurales y Campesinas. Con el propósito de promover la participación incidente de las juventudes rurales y campesinas en el desarrollo territorial, consolídese la Red Nacional de Juventudes Rurales y Campesinas como un espacio permanente de articulación, diálogo y coordinación entre las entidades públicas que formulan y ejecutan programas dirigidos a esta población y las organizaciones juveniles rurales y campesinas del país.

La Red actuará como instancia de interlocución con las entidades del nivel nacional y territorial, y facilitará el acceso, circulación y difusión de información relevante para la toma de decisiones y la formulación de estrategias de vida en los territorios. Su finalidad será fortalecer la ciudadanía activa, la visibilización, el empoderamiento y el rol protagónico de las juventudes rurales y campesinas en los procesos de desarrollo rural y local.

Parágrafo 1. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o quien haga sus veces, el Ministerio del Interior y el SENA, dentro del plazo de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, elaborarán previa concertación con las juventudes rurales y campesinas el protocolo de elección, participación y funcionamiento de la Red Nacional de Juventudes Rurales v Campesinas.

El protocolo establecerá las funciones de la Red, los mecanismos de seguimiento y monitoreo de sus actividades y las rutas para la conformación y dinamización de sus nodos locales, departamentales y regionales. Asimismo, deberá definir un plan estratégico anual concertado con las juventudes que integran la Red.

CAPÍTULO II

EDUCACIÓN SUPERIOR, FORMACIÓN, MOVILIDAD Y DATOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

ARTÍCULO 4. Fomento a la inclusión de las juventudes rurales y campesinas en la educación superior. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de la Igualdad y la Equidad, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, creará, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Programa Nacional para la Inclusión de Juventudes Rurales y Campesinas en la Educación Superior, con el fin de garantizar el goce efectivo del derecho a la educación para esta población.

Para facilitar el ingreso y la permanencia de las y los jóvenes rurales y campesinos en las instituciones de educación superior, las entidades territoriales y las propias instituciones de este nivel establecerán una política general de ayudas, créditos y apoyos complementarios dirigidos a esta población. Para tal efecto, se promoverá la creación de seccionales en zonas rurales por parte de las instituciones de educación superior cuyos estatutos lo permitan, de conformidad con lo previsto en el artículo 121 de la Ley 30 de 1992.

Asimismo, se fortalecerá la oferta existente de financiación para la educación superior de esta población y se adelantará una campaña amplia, accesible y territorializada de socialización sobre dicha oferta.

El programa deberá sujetarse a las disponibilidades presupuestales, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo. Para su desarrollo e implementación, se podrán destinar recursos de las entidades públicas del orden nacional y territorial, en el marco de su autonomía, así como recursos provenientes de

organismos multilaterales, cooperación internacional y alianzas con organizaciones privadas.

Parágrafo 1. El Gobierno nacional promoverá estrategias para facilitar el acceso de las juventudes rurales y campesinas a programas del Subsistema de Formación para el Trabajo y para el reconocimiento de aprendizajes previos, en concordancia con las disposiciones del Sistema Nacional de Cualificaciones y con las directrices del Ministerio del Trabajo, como ente rector de estas vías de cualificación en Colombia.

ARTÍCULO 5. Formación técnica, tecnológica y para el trabajo dirigida a juvenudes rurales y campesinas. El Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecerá programas de formación técnica, tecnológica y para el trabajo dirigidos específicamente a las juvenudes rurales y campesinas, con enfoque territorial y pertinencia productiva.

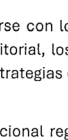

Estos programas promoverán el reconocimiento de saberes y prácticas locales, fortalecerán las competencias necesarias para los sectores productivos de cada región y desarrollarán rutas de empleabilidad articuladas con empresas, organizaciones campesinas y entidades públicas. Asimismo, deberán facilitar la transición de las juventudes rurales hacia el empleo digno, el emprendimiento y las nuevas oportunidades asociadas a la innovación y al desarrollo rural sostenible.

La implementación de estos programas se hará en articulación con las políticas de movilidad, conectividad y ecosistemas de innovación contempladas en la presente ley, y responderá a las necesidades y expectativas de vida de las juventudes rurales en los distintos territorios del país.

ARTÍCULO 6. Observatorio Nacional de Juventudes Rurales y Campesinas. Créase el Observatorio Nacional de Juventudes Rurales y Campesinas como instancia técnica encargada de la generación, articulación, análisis y difusión de información necesaria para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas dirigidas a las juventudes rurales y campesinas.

El Observatorio será coordinado por el Ministerio de la Igualdad y la Equidad, o quien haga sus veces, y articulará de manera permanente al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), al Departamento Nacional de Planeación (DNP), al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Tecnologías de la Información

<p>y las Comunicaciones, al Ministerio del Interior y a las demás entidades que determine el Gobierno nacional.</p> <p>El Observatorio tendrá, entre otras, las siguientes funciones:</p> <div><div>a) Consolidar, producir y actualizar información e indicadores sobre las juventudes rurales y campesinas, como mínimo en las dimensiones de educación, empleo y trabajo, salud física y mental, salud sexual y reproductiva, acceso y uso de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), vivienda, movilidad territorial, participación y liderazgo, con desagregación territorial, étnica, de género y etaria.</div><div>b) Identificar brechas, riesgos, tendencias y buenas prácticas que sirvan de base para la toma de decisiones y la formulación de políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a las juventudes rurales y campesinas.</div><div>c) Articular y armonizar los sistemas de información existentes en las entidades del orden nacional y territorial, evitando duplicidades y promoviendo estándares de interoperabilidad, calidad y actualización permanente de datos.</div><div>d) Generar insumos técnicos para los trazadores presupuestales y los marcos de gasto de mediano plazo relacionados con juventudes rurales y campesinas.</div><div>e) Elaborar y divulgar, por lo menos cada dos (2) años, un informe nacional sobre la situación y las condiciones de vida de las juventudes rurales y campesinas, que será presentado al Congreso de la República y socializado con las organizaciones juveniles rurales y campesinas y con los consejos de juventud.</div></div> <p>Parágrafo 1. El Observatorio Nacional de Juventudes Rurales y Campesinas podrá articularse con observatorios académicos, centros de investigación, instituciones de educación superior y organismos internacionales, con el fin de adoptar buenas prácticas y estándares internacionales en materia de producción y análisis de información para políticas públicas basadas en evidencia.</p> <p>Parágrafo 2. El funcionamiento del Observatorio no implicará incremento de la planta de personal ni aumento de los gastos de funcionamiento de las entidades que lo integran. Su operación se realizará con cargo a los presupuestos de dichas entidades y de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p> <p>Parágrafo 3. El Gobierno nacional reglamentará el funcionamiento, la estructura operativa y los mecanismos de articulación del Observatorio dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.</p>	<div><div>CAPÍTULO III</div><div>OPORTUNIDADES LABORALES, EMPRENDIMIENTO, SEGURIDAD E INNOVACIÓN</div><div>ARTÍCULO 7. Estrategia de mercado laboral para juventudes rurales y campesinas. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 2214 de 2022, el cual quedará así:</div><div><div>Artículo 10. El Gobierno nacional desarrollará la estrategia “Mercado Laboral para Juventudes Rurales y Campesinas”, cuyo objeto será impulsar emprendimientos juveniles orientados al fortalecimiento de actividades agropecuarias, pesqueras, de trabajo rural no agrario, así como a la promoción de la asociatividad, la innovación productiva y el desarrollo de proyectos productivos por parte de las juventudes rurales y campesinas.</div><div>El apoyo para la generación de empleo joven rural se financiará con recursos del Presupuesto General de la Nación, en las secciones presupuestales del Ministerio del Trabajo y del Ministerio de la Igualdad y la Equidad. Para la implementación de la estrategia podrán destinarse recursos de entidades públicas del orden nacional y territorial, en el marco de su autonomía, así como de organismos multilaterales, cooperación internacional y convenios con organizaciones privadas.</div><div>Parágrafo transitorio. El Ministerio de la Igualdad y la Equidad o quien haga sus veces, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio del Trabajo liderarán la reglamentación de la estrategia “Mercado Laboral para Juventudes Rurales y Campesinas”. La reglamentación deberá expedirse dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.</div></div></div> <div><div>ARTÍCULO 8. Programa Nacional de Movilidad Territorial para Juventudes Rurales y Campesinas. Créase el Programa Nacional de Movilidad Territorial para Juventudes Rurales y Campesinas, con el objeto de reducir las barreras de acceso a la educación, el empleo, la cultura, la participación y los servicios sociales, derivadas de la dispersión geográfica y las deficiencias de conectividad y transporte en las zonas rurales.</div><div>El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte y el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de la Igualdad y la Equidad, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las entidades territoriales, deberá diseñar e implementar, en un plazo no superior a doce (12) meses siguientes a</div></div>
<p>la promulgación de la presente ley, una hoja de ruta para la movilidad de las juventudes rurales y campesinas que incluya, como mínimo:</p> <div><div>a) Esquemas de transporte escolar rural adecuados a las condiciones territoriales, que garanticen el acceso y la permanencia de niños, niñas, adolescentes y jóvenes rurales en los establecimientos educativos oficiales.</div><div>b) Mecanismos de transporte y/o subsidios de transporte para las juventudes rurales y campesinas que cursen estudios técnicos, tecnológicos o universitarios en cabeceras municipales, ciudades intermedias o capitales departamentales.</div><div>c) Medidas de apoyo a jóvenes que, residiendo en veredas, inspecciones de policía, resguardos, consejos comunitarios o corregimientos, requieran desplazarse de manera regular a centros educativos, de salud, culturales o de participación ciudadana.</div><div>d) La priorización de la movilidad de las juventudes rurales y campesinas en los planes de mejoramiento y mantenimiento de la red vial terciaria, así como en los planes de transporte público regional y departamental.</div></div> <p>Parágrafo 1. El Programa Nacional de Movilidad Territorial para Juventudes Rurales y Campesinas priorizará los territorios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) y aquellos municipios con mayores tasas de deserción escolar y universitaria rural, de conformidad con la información suministrada por el Observatorio Nacional de Juventudes Rurales y Campesinas.</p> <p>Parágrafo 2. Las entidades territoriales podrán establecer, en el marco de su autonomía y de acuerdo con sus capacidades fiscales, esquemas especiales de transporte rural juvenil, convenios interadministrativos y alianzas público-comunitarias para facilitar la movilidad de las juventudes rurales y campesinas.</p> <p>ARTÍCULO 9. Acceso a las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y Formación en Habilidades Básicas Digitales. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con las entidades territoriales, adoptará una hoja de ruta para garantizar progresivamente a las Juventudes Rurales y Campesinas el acceso y apropiación de las TICs así como la formación de habilidades básicas en materia digital. Esta hoja de ruta deberá incluir, por lo menos:</p>	<div><div>a) Sinergias público-privadas para llevar servicios de internet, equipos de tecnología y formadores a las instituciones educativas o centros culturales o de formación de zonas rurales.</div><div>b) Programas de capacitación de educadores y formadores de zonas rurales en habilidades digitales, de tecnología e innovación.</div><div>c) Inclusión en los currículos de educación básica y educación secundaria las capacidades en informática y programación y habilidades digitales.</div><div>d) Oferta de programas de apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a las actividades económicas de la ruralidad y del campesinado.</div></div> <p>ARTÍCULO 10. Seguridad y Protección Juvenil Rural. Programa Integral de Seguridad y Protección para Juventudes Rurales y Campesinas. Créase el Programa Integral de Seguridad y Protección para Juventudes Rurales y Campesinas, con enfoque diferencial, territorial, étnico y de género, orientado a prevenir, atender y hacer seguimiento a las violencias, riesgos y amenazas que enfrentan las juventudes rurales y campesinas, incluyendo el reclutamiento forzado, la participación o vinculación a economías ilegales, el desplazamiento forzado, la violencia basada en género y las amenazas contra liderazgos y procesos organizativos juveniles.</p> <p>El Programa será coordinado por el Ministerio del Interior y articulará, como mínimo, a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Unidad Nacional de Protección (UNP), el Ministerio de Defensa Nacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Ministerio de la Igualdad y la Equidad y las autoridades territoriales competentes.</p> <p>El Programa comprenderá, al menos, las siguientes líneas de acción:</p> <div><div>a) El diseño e implementación de protocolos de prevención del reclutamiento, uso y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes rurales por parte de grupos armados organizados y estructuras criminales, en articulación con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.</div><div>b) Estrategias de protección colectiva y comunitaria para procesos organizativos y liderazgos juveniles rurales y campesinos, que incluyan medidas de autoprotección, fortalecimiento de redes comunitarias, formación en derechos humanos, cultura de paz y prevención del riesgo.</div></div>

<p>c) Mecanismos de alerta temprana específicos sobre riesgos y amenazas contra juventudes rurales y campesinas, incluyendo canales de denuncia accesibles, acompañamiento psicosocial y articulación con las rutas institucionales de protección.</p> <p>d) Programas de seguridad digital para liderazgos y organizaciones juveniles rurales y campesinas, orientados a la protección de datos personales, la prevención de amenazas y hostigamientos en entornos digitales y el uso seguro y ético de las tecnologías de la información.</p> <p>Parágrafo 1. El Programa Integral de Seguridad y Protección para Juventudes Rurales y Campesinas incorporará acciones específicas dirigidas a juventudes rurales víctimas del conflicto armado, en coordinación con las medidas de reparación integral, garantías de no repetición y enfoques diferenciales previstos en la normatividad vigente. Su reglamentación deberá expedirse dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 11. Programa Nacional de Salud Integral Juvenil Rural: Créase el Programa Nacional de Salud Integral Juvenil Rural, con enfoque diferencial, intercultural y de género, para garantizar a las juventudes rurales y campesinas el acceso oportuno y de calidad a servicios de salud física, mental y sexual y reproductiva.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social implementará estrategias de telemedicina, brigadas móviles y convenios con hospitales universitarios para llegar a zonas apartadas. El programa priorizará territorios con altos índices de embarazo adolescente, suicidio juvenil, consumo problemático de sustancias y violencia.</p> <p>ARTÍCULO 12. Extensión rural juvenil. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el SENA fortalecerán los programas de extensión rural con participación juvenil, incorporando transferencia tecnológica, innovación, producción sostenible y prácticas agroecológicas.</p> <p>ARTÍCULO 13. Subsidio Integral de Vivienda Rural para Juventudes. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de la Igualdad y la Equidad, implementará un programa de subsidio integral destinado a la adquisición, construcción o mejoramiento de vivienda rural para juventudes rurales y campesinas entre 18 y 28 años, priorizando soluciones que garanticen acceso a servicios básicos, habitabilidad adecuada e incorporen criterios de sostenibilidad ambiental y tecnologías ecoeficientes.</p>	<p>Este subsidio podrá articularse con los programas de vivienda rural existentes, los planes de ordenamiento territorial, los instrumentos de financiación previstos en la normatividad vigente y las estrategias de arraigo y permanencia de las juventudes en los territorios rurales.</p> <p>Parágrafo 1. El Gobierno nacional reglamentará el programa dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 14. Ecosistema de Innovación y Startups Rurales Juveniles. Ecosistema de Innovación y Startups Rurales Juveniles. Con el fin de promover el liderazgo de las juventudes rurales y campesinas en la transformación productiva, tecnológica y ambiental del campo colombiano, el Gobierno nacional impulsará un ecosistema de innovación y emprendimiento orientado a la creación y consolidación de startups rurales juveniles.</p> <p>El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), INNPulsa Colombia, Finagro y el Ministerio de la Igualdad y la Equidad, desarrollará programas y mecanismos específicos que, como mínimo, incluyan:</p> <ol style="list-style-type: none"> Líneas de apoyo técnico, formativo y financiero para "Startups Rurales Juveniles", entendidas como emprendimientos liderados mayoritariamente por jóvenes rurales y campesinos, orientados a la innovación productiva, organizativa, comercial, tecnológica, social o ambiental en la ruralidad. La creación y fortalecimiento de laboratorios de innovación agro-digital y territorial, hubs rurales juveniles y espacios de experimentación tecnológica, que integren saberes propios, tecnologías apropiadas, TIC y soluciones para el desarrollo sostenible. Fondos semilla, instrumentos de financiación y garantías especiales para proyectos de innovación verde, bioeconomía, agricultura sostenible, economía circular, transición energética justa y adaptación al cambio climático liderados por juventudes rurales y campesinas. Programas de formación en innovación, emprendimiento, gestión empresarial, propiedad intelectual y comercialización, desarrollados en conjunto con el SENA, instituciones de educación superior y organizaciones territoriales. <p>Parágrafo 1. En el diseño e implementación del ecosistema de innovación y startups rurales juveniles se dará prioridad a iniciativas lideradas por mujeres jóvenes rurales y</p>
<p>campesinas, juventudes étnicas, víctimas del conflicto armado y jóvenes que hagan parte de procesos asociativos comunitarios.</p> <p>Parágrafo 2. El ecosistema de innovación y startups rurales juveniles se articulará con los instrumentos de política industrial, de desarrollo rural y de ciencia, tecnología e innovación del país, y podrá acceder a recursos del Sistema General de Regalías, de conformidad con la normatividad vigente.</p> <p>ARTÍCULO 15. Acción Climática Juvenil Rural. Créase el Programa Nacional de Acción Climática Juvenil Rural, orientado a fortalecer la participación, la formación y el liderazgo de las juventudes rurales y campesinas en la adaptación al cambio climático, la gestión del riesgo y la transición agroecológica del país.</p> <p>El Programa será coordinado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en articulación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de la Igualdad y la Equidad, las autoridades ambientales regionales y las entidades territoriales.</p> <p>El Programa desarrollará acciones para promover la formación climática y agroecológica de las juventudes rurales; la conformación de equipos juveniles territoriales para la restauración y protección ambiental; el impulso a emprendimientos climáticos juveniles mediante incentivos, fondos semilla y líneas de financiamiento verde; así como la participación efectiva de las juventudes rurales en la formulación de los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territorial (PIGCCT) y en los Consejos Municipales de Gestión del Riesgo.</p> <p>Asimismo, el Programa articulará la generación y difusión de información climática con enfoque juvenil rural, a través del Observatorio Nacional de Juventudes Rurales y Campesinas, para orientar la planeación y la toma de decisiones en los territorios.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV</p> <p style="text-align: center;">DISPOSICIONES FINALES</p> <p>ARTÍCULO 16. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p> <p>Cordialmente,</p> <p style="text-align: right;"></p> <p>ALFREDO DELUQUE ZULETA Senador de la República</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px;"> <p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL</p> <p>EL día <u>03</u> de <u>Diciembre</u> del año <u>2025</u></p> <p>Ha sido presentado en este despacho el</p> <p>Proyecto de ley <u>X</u> Acto legislativo</p> <p>No. <u>333</u> Con su correspondiente</p> <p>Exposición de Motivos, suscribe</p> <p style="text-align: center;"> SECRETARIO GENERAL</p> </div>

<div><div>ANTECEDENTES DEL PROYECTO</div><p>En 2023 fue radicada por el senador Alfredo Deluque y otros congresistas la iniciativa titulada “<i>Por medio de la cual se conmemoran las juventudes rurales y campesinas, con acciones afirmativas para promover su acceso a la educación, formación e inserción en la economía; se modifica el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y las Leyes 1429 de 2010, 1780 de 2016, 2096 de 2020 y 2214 de 2022, y se dictan otras disposiciones – Ley Juventudes Rurales y Campesinas</i>”. Esta propuesta, radicada en septiembre de 2023, contó con una audiencia pública ampliamente participativa. Sin embargo, debido a la alta carga legislativa de la Comisión Primera del Senado, el proyecto no alcanzó a ser debatido y fue archivado.</p><p>Partiendo de su importancia y del compromiso adquirido con organizaciones sociales juveniles como AGROTERRA-JOVEN, con comunidades campesinas y con diversos aportes académicos, se presenta ahora una versión fortalecida, consensuada y actualizada para 2025, que recoge los aprendizajes del trámite anterior e introduce ajustes orientados a superar los vacíos previamente identificados.</p><p>En paralelo, la Ley 2539 de 2025, aprobada por el Congreso el 27 de agosto de 2025 y publicada en el Diario Oficial No. 53.226, representa un avance significativo al incorporar formalmente a las juventudes rurales en el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. La norma prioriza el acceso a la tierra, los proyectos productivos, la formación técnica, el emprendimiento y la participación en la arquitectura institucional del desarrollo agrario.</p><p>No obstante, un análisis detallado de su contenido evidencia vacíos normativos sustanciales en materias clave para el desarrollo integral de esta población, así como la necesidad de crear mecanismos complementarios que permitan traducir sus principios en mejoras reales y sostenibles en la vida de las juventudes rurales y campesinas. En síntesis, aunque la ley vigente constituye un avance relevante en el ámbito agrario y productivo, su alcance resulta insuficiente frente a la complejidad multidimensional que caracteriza las trayectorias, expectativas y necesidades de las juventudes rurales en Colombia.</p><p>Esta nueva propuesta legislativa complementa, amplía y profundiza el marco existente al integrar dimensiones sociales, educativas, culturales, tecnológicas, climáticas y de seguridad, indispensables para garantizar la permanencia, el bienestar, la protección y la participación plena de las juventudes rurales en el desarrollo del país.</p></div>	<div><p>Mientras la Ley 2539 se concentra principalmente en el eje agrario-productivo, deja sin desarrollar o desarrolla de manera parcial ámbitos como:</p><ul style="list-style-type: none">• Educación superior rural diferenciada.• Salud física, mental, sexual y reproductiva para juventudes.• Acceso a TIC, conectividad y habilidades digitales.• Ecosistemas de innovación juvenil y startups rurales.• Estrategias de retorno y arraigo para jóvenes que migraron.• Subsidio integral de vivienda rural juvenil.• Políticas culturales, de ciudadanía, liderazgo y desarrollo personal.• Red Nacional de Juventudes Rurales como órgano estable.• Políticas para jóvenes campesinos urbanos que buscan retornar al campo.<p>Esta propuesta legislativa no duplica la Ley 2539; por el contrario, la fortalece mediante instrumentos adicionales que:</p><ul style="list-style-type: none">• Garantizan una participación social y política más robusta.• Incorporan políticas específicas de salud juvenil rural.• Establecen una hoja de ruta vinculante en TIC y conectividad.• Crean un programa integral de vivienda rural juvenil.• Impulsan innovación, ecosistemas digitales y startups rurales lideradas por juventudes rurales• Introducen estrategias de movilidad, seguridad, cultura y arraigo.• Crean mecanismos técnicos de seguimiento como el Observatorio Nacional.• Integran medidas de protección frente a violencias, reclutamiento y riesgos.• Establecen por primera vez un Programa Nacional de Acción Climática Juvenil Rural.<p>En síntesis, esta propuesta se construye como una ley marco integral, que reconoce a las juventudes rurales y campesinas como actores esenciales del desarrollo territorial, la sostenibilidad socioambiental y la construcción de paz, avanzando más allá del enfoque agrario-productivo que domina la Ley 2539 para responder a la complejidad real de sus proyectos de vida.</p></div>
<div><div>PRINCIPALES APORTES DEL PROEYCTO</div><ol style="list-style-type: none">1. Ecosistema de Innovación Rural Juvenil : incluye laboratorios de innovación agro-digital, hubs territoriales, formación en innovación y financiamiento para soluciones tecnológicas, sostenibles y productivas en la ruralidad.2. Startups Rurales Juveniles: Se crea un sistema robusto para impulsar startups lideradas por juventudes rurales: fondos semilla, innovación verde, bioeconomía, economía circular, transición energética y agricultura sostenible.3. Observatorio Nacional de Juventudes Rurales y Campesinas: instancia estatal dedicada a producir y articular datos sobre juventudes rurales. Integra DANE, DNP, MinEducación, MinAgricultura, MinTIC, MinSalud y MinInterior. Garantiza decisiones basadas en evidencia y trazadores presupuestales.4. Subsidio Integral de Vivienda Rural Juvenil: Crea subsidio exclusivo para jóvenes rurales (18–28 años) para adquirir, construir o mejorar vivienda digna.5. Programa Nacional de Salud Integral Juvenil Rural: Incluye brigadas móviles y atención prioritaria en territorios con embarazo adolescente, suicidio juvenil, SPA y violencia.6. Programa Integral de Seguridad y Protección Juvenil Rural: promueve una estrategia nacional para proteger a las juventudes rurales frente a violencias: reclutamiento forzado, economías ilegales, desplazamiento, violencia de género y amenazas a liderazgos. Incluye protocolos, alertas tempranas territoriales y seguridad digital.7. Acción Climática Juvenil Rural: promueve acción climática, restauración ambiental, emprendimientos verdes y representación juvenil en PIGCCT y Consejos de Gestión del Riesgo. Reconoce a las juventudes rurales como actores centrales de la transición agroecológica.8. Estrategia de Mercado Laboral para Juventudes Rurales y Campesinas: promueve emprendimientos, asociatividad, innovación productiva y empleo digno.9. Programa Nacional de Movilidad Territorial Juvenil Rural: reconoce la movilidad como derecho habilitante en la ruralidad. Crea transporte escolar rural, subsidios de transporte para educación postsecundaria, apoyo a desplazamientos desde veredas y prioridad juvenil en red vial terciaria.10. Hoja de Ruta Nacional en TIC y habilidades digitales: Garantiza progresivamente conectividad y alfabetización digital.</div>	<div><ol style="list-style-type: none">11. Extensión Rural Juvenil con enfoque de innovación y sostenibilidad: Incorpora a las juventudes como actor productivo clave. Incluye transferencia tecnológica, prácticas agroecológicas, innovación rural y producción sostenible.12. Red Nacional de Juventudes Rurales y Campesinas: Formaliza una red organizada con nodos territoriales y un protocolo nacional de elección. Instancia permanente de interlocución con el Estado, fortalecimiento del liderazgo y participación incidente en el desarrollo rural.<div><div>EXPOSICION DE MOTIVOS</div><p>Colombia enfrenta una deuda histórica con sus juventudes rurales y campesinas, quienes constituyen más del 24% de la población joven del país, pero siguen siendo las más afectadas por la pobreza, la informalidad laboral (83,8% en zonas rurales), la falta de acceso a educación superior, la desconexión digital, las brechas en salud y los impactos del conflicto armado y el cambio climático. A pesar de su papel estratégico en la producción de alimentos, la sostenibilidad ambiental y la conservación cultural de los territorios, no existe en el ordenamiento jurídico una política integral que articule sus derechos, oportunidades y proyectos de vida.</p><p>Este proyecto de ley nace para cerrar esas brechas estructurales, garantizar acciones afirmativas, y reconocer a las juventudes rurales como actores centrales del desarrollo rural, la transformación productiva y la construcción de paz.</p><p>Actualmente, cerca del 40% de la población nacional se concentra específicamente en diez de los 1.103 municipios del país, reflejando un patrón de alta concentración demográfica. Por otra parte, aunque el 24,8% de la población nacional se encuentra en el rango de edad entre los 14 y 28 años, en promedio solo dos de cada diez jóvenes reside en zonas rurales, lo que indica que la gran mayoría de las juventudes colombianas están concentrada en las zonas urbanas (DANE, 2020).</p><p>Las juventudes rurales y campesinas de Colombia representan una población estratégica para la sostenibilidad territorial, la seguridad alimentaria, la paz y la renovación generacional del campo. Sin embargo, siguen enfrentando múltiples brechas estructurales: limitado acceso a educación técnica y superior, barreras de movilidad territorial, falta de conectividad digital, escasas oportunidades de empleo digno, debilidades en salud mental y sexual, dificultades de acceso a vivienda, riesgo de reclutamiento forzado y ausencia de programas de innovación y emprendimiento adaptados a su realidad.</p></div></div>



<p>La juventud se construye socialmente, varía en cada sociedad y en diferentes periodos históricos, encontrándose condicionada por cuestiones como el género, la cultural, la localización geográfica y el estrato socioeconómico; por lo tanto es un producto histórico resultado de relaciones sociales, relaciones de poder, relaciones de producción, entre otras (Bourdieu, 1990)¹ y no mera condición de edad.</p> <p>El uso del término juventudes, en plural, a modo de respaldar la idea de que existe una diversidad de maneras de ser joven y, en ese ser joven, son heterogéneos los contextos, los agentes y las formas en que son producidas socialmente las juventudes. Es por ello que se pueden reconocer diferentes interpretaciones y esquemas clasificatorios que contribuyen a elaborar múltiples significaciones sobre este grupo social. Para organismos internacionales como la UNESCO (2015), el concepto de juventudes constituye un grupo heterogéneo con una constante evolución, pero que muchas veces puede estar determinada su condición por el acceso al trabajo, las responsabilidades, las exclusiones y las autonomías que implica esta etapa.</p> <p>En Colombia, cabe destacar la relevancia del enfoque de ciclo vital en el análisis del diagnóstico y en la instrumentalización de las políticas públicas. Durante la juventud se pueden distinguir tres etapas: de los 14 a 17 años de edad, de 18 a 21 y de 22 a 28 años. En cada una de estas etapas la intervención estatal es diferente según las prioridades y necesidades (o derechos) desde la perspectiva del ciclo vital "que entiende el desarrollo de las personas como una dinámica multidimensional en la línea de tiempo, mediante la interacción y el moldeamiento de factores biológicos, psicológicos y socioculturales" (ICBF 2012)².</p> <p>El Estatuto de Ciudadanía Juvenil, en su artículo 5, numerales 1 y 2, presentan una definición de juventud basada en la edad y aspectos socioculturales atribuidos por el imaginario colectivo, que se ha convertido en el concepto actual, apropiado por ley para clasificar la juventud en Colombia:</p> <p><i>1. Joven. Toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía.</i></p> <hr/> <p>¹ Bourdieu, Pierre, (1990), 'Structures, habitus, practices', in The Logic of Practice. Cambridge: Polity, pp. 52-65.</p> <p>² ICBF (2012). Optando por la Paz y la Prosperidad Social. Primera Rendición Pública de Cuentas Nacional sobre la Garantía de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Juventud 2005 -2012.</p>	<p><i>2. Juventudes. Segmento poblacional construido socioculturalmente y que alude a unas prácticas, relaciones, estéticas y características que se construyen y son atribuidas socialmente. Esta construcción se desarrolla de manera individual y colectiva por esta población, en relación con la sociedad. Es además un momento vital donde se están consolidando las capacidades físicas, intelectuales y morales.</i></p> <p>Esta Ley no incluyó la definición de juventudes rurales y campesinas. Ahora, cuando hacemos referencia al y la joven rural, estos presentan condiciones objetivas y subjetivas que lo hacen poseer algunas características socio-culturales que lo distinguen de otro tipo de joven. Bajo el concepto juventud se engloba una realidad histórica muy heterogénea, para la cual las generalizaciones pueden ser riesgosas y más aún para el propósito de diseñar políticas.</p> <p>La falta de atención a las juventudes rurales y campesinas no sólo omite una parte significativa de la población joven, sino que también ignora las dinámicas, desafíos y oportunidades únicas que enfrentan frente al desarrollo rural integral. Esta omisión no solo limita nuestra comprensión teórica de la juventud, sino que también tiene implicaciones prácticas que pueden conducir a políticas y programas mal dirigidos que no atienden adecuadamente las necesidades de los y las jóvenes rurales, perpetuando desigualdades y desventajas</p> <p>La Ley 2539 de 2025, aunque constituye un avance al priorizar a los jóvenes en el Sistema Nacional de Reforma Agraria y en proyectos productivos, se concentra casi exclusivamente en el acceso a tierra y en la inclusión agraria. No aborda, por ejemplo, educación superior, salud integral, conectividad digital, innovación, movilidad, vivienda ni seguridad juvenil rural.</p> <p>Frente a este panorama, se vuelve indispensable recurrir a enfoques interseccionales que permitan comprender la experiencia juvenil rural como un entramado dinámico y heterogéneo, en el que confluyen múltiples dimensiones como el tipo de ruralidad, el género, la territorialidad y la exposición a contextos de violencia sociopolítica o degradación ambiental, las cuales se interrelacionan y configuran trayectorias diferenciadas (Sánchez-Sánchez, 2022). Aunque estas complejidades han sido objeto de análisis en distintos contextos latinoamericanos, en Colombia tienden a agudizarse y adquirir matices particulares debido a las trayectorias históricas, las desigualdades estructurales y las tensiones territoriales que atraviesan el país (Triana, 2022).</p> <p>En este contexto, resulta fundamental articular los desafíos conceptuales con las transformaciones demográficas y estructurales que han reconfigurado el campo colombiano en las últimas décadas. La profunda desigualdad en el acceso a la tierra, junto con una movilidad social extremadamente limitada, refuerza la reproducción de</p>
<p>ciclos de exclusión y precarización en las comunidades rurales colombianas. Se estima que, en promedio, una familia requiere once generaciones para superar el umbral de pobreza, en contraste con las dos o tres generaciones necesarias en países como Dinamarca o Finlandia (OCDE, 2018).</p> <p>Cambio demográfico y urgencia de renovación generacional</p> <p>Según el DANE, menos del 30% de la población colombiana vive en zonas rurales un descenso continuo desde los años 70 y la proyección apunta a menos del 13% en 2050. La juventud rural representa solo 2 de cada 10 jóvenes del país. Este envejecimiento acelerado pone en riesgo:</p> <ul style="list-style-type: none">la producción alimentaria,la transmisión de saberes,el liderazgo comunitario,la sostenibilidad ambiental y cultural del campo. <p>El país enfrenta un escahario crítico: sin juventud rural no hay campo, y sin campo no hay soberanía alimentaria ni paz territorial. Otro indicador demográfico relevante es la tasa global de fecundidad, la cual pasó de 2,3 hijos por mujer en 2005 a 1,7 en 2023, lo que representa una disminución del 26%. Esta tendencia descendente fue aún más pronunciada en las zonas rurales, donde el número de nacimientos se redujo en un 8,9% solo en 2022, equivalente a 47.603 nacimientos menos a nivel nacional (DANE, 2024a). Este fenómeno obedece a una combinación de factores estructurales y socioculturales, entre ellos el mayor acceso a métodos anticonceptivos, la ampliación de oportunidades educativas y laborales, así como transformaciones en los proyectos de vida de las juventudes, quienes tienden a postergar, reevaluar o resignificar la maternidad y la paternidad en función de nuevas aspiraciones personales y colectivas (DANE, 2024a).</p> <p>Según el DANE (2018), la mayor parte de la población colombiana reside en áreas urbanas. En términos generales, aproximadamente el 76% habita en cabeceras municipales (centros urbanos), mientras que el 24% se localiza en zonas rurales, incluyendo centros poblados y áreas de ruralidad dispersa. Esta distribución aplicó también a la población juvenil (entre 14 y 28 años), cuya localización refleja patrones similares: cerca de tres de cada cuatro jóvenes residen en ciudades o cabeceras, frente a uno de cada cuatro en el ámbito rural.</p>	<p>En los departamentos con menor densidad poblacional, particularmente aquellos con extensas áreas de selva y características geográficas propias de la región amazónica, como Vaupés, Guaviare y Guainía, la proporción de juventudes rurales fue significativamente más alta, superando el 30% del total juvenil departamental.</p> <p>En el caso de Vaupés, el 33,1% de las juventudes residía en zonas rurales, mientras que en Guainía esta proporción alcanzaba el 31,5%. Este patrón se repite en otros departamentos periféricos con bajo grado de urbanización, donde las juventudes rurales constituyen una mayoría relativa dentro del total juvenil, reflejando así dinámicas demográficas profundamente marcadas por la geografía y la limitada infraestructura urbana.</p> <p>En contraste, en departamentos con mayor concentración urbana y dinámica económica más consolidada como Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca, el índice juvenil permaneció estancado o tendió a disminuir. Esta tendencia puede interpretarse como un indicio de maduración demográfica que comienza a ejercer presión sobre los sistemas educativos, de salud y empleo, al tiempo que replantea las necesidades de planificación territorial en función de una transición generacional acelerada.</p> <p>Brechas estructurales persistentes</p> <p>Diversas fuentes (DANE, FAO, CEPAL, OCDE) coinciden en que las juventudes rurales enfrentan brechas superiores a las de la juventud urbana: Las zonas rurales continúa siendo significativamente superior a la observada en las zonas urbanas, llegando en algunos casos a triplicarla. Esta situación refleja la persistencia de patrones estructurales de exclusión social y desigualdad territorial históricamente arraigados en el país (DANE, 2018b). A partir de estos datos, es posible afirmar que, a pesar de ciertos avances en indicadores macroeconómicos agregados, amplios sectores de la población rural y particularmente las juventudes rurales siguen enfrentando condiciones materiales precarias que limitan de manera sustantiva su acceso a bienes básicos, a oportunidades educativas, al empleo formal y a servicios fundamentales como salud, vivienda digna o conectividad digital.</p> <p>Para el año 2021, después de la pandemia de COVID-19, la tasa de pobreza monetaria rural en Colombia aumentó del 42,9% en 2020 al 44,6% en 2021. Esta disminución inicial de la pobreza en áreas rurales fue interpretada por algunos análisis como el resultado de un impacto sanitario y económico relativamente menos severo que en las zonas urbanas, debido, en parte, a una menor densidad poblacional, mayores niveles de autoabastecimiento alimentario y una menor exposición directa a los efectos</p>

<p>inmediatos del confinamiento (PNUD, 2021). A pesar de una disminución inicial en la producción y el empleo rural, estos sectores lograron recuperarse, alcanzando niveles similares a los previos a la crisis (DANE, 2023b).</p> <p>En Colombia, otros indicadores de medición de pobreza, como el de pobreza multidimensional que incluyó cinco dimensiones (condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo y acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda) en 2022 indicó que en áreas rurales la pobreza multidimensional fue del 27,3%, en contraste con el 8,7% en las zonas urbanas (DANE, 2023c).</p> <p>Las juventudes rurales que viven en áreas rurales y agrícolas de Colombia afrontan un dilema especialmente complicado. Aunque muchos de ellos han superado el nivel educativo de sus progenitores, la realidad es que las opciones laborales y financieras en sus comunidades rurales continúan siendo limitadas. Esto complica su capacidad para forjar un futuro sostenible en las tierras que los vieron crecer. Según Procasur et al. (2020)³, esta escasez de perspectivas prometedoras en el campo ha impulsado una migración creciente hacia áreas urbanas, motivada por la sed de mayores oportunidades educativas y laborales.</p> <p>Aunque las juventudes rurales y urbanas pueden tener muchas similitudes, existen diferencias notables debido a las variaciones en los entornos físicos, las oportunidades económicas y las culturas en las que viven. Las juventudes que viven en las zonas urbanas tienden a tener un mejor acceso a servicios como la educación, la salud, la cultura, la recreación, el deporte y a mayores oportunidades de empleos más diversos y mejor remunerados (CEPAL, 2021)⁴.</p> <p>Aunque en las últimas décadas Colombia ha logrado significativos avances en relación al acceso al sistema educativo que aún enfrenta desafíos en asegurar servicios integrales de primera infancia, particularmente para los más vulnerables y quienes viven en áreas rurales (PNUD, 2023)⁵. En Colombia, por cada 100 colombianos, apenas 53 acceden a la educación superior. En las áreas rurales, la situación es aún más desoladora: solo un 10% logra culminar su educación básica y un escaso 6% avanza hacia estudios técnicos, tecnológicos o superiores. Esta disparidad no es casualidad,</p> <p>³ Procasur (2020). Juventudes Rurales frente Covid-19. Consultado en mayo de 2023, disponible en: https://procasur.org/juventudes-rurales-frente-al-covid19/</p> <p>⁴ CEPAL (2021). Jóvenes y familias: Políticas para apoyar trayectorias de inclusión. Consultado en junio 2023. Disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/47646-jovenes-familias-politicas-apoyar-trayectorias-inclusion</p> <p>⁵ PNUD (2023). Informe de Desarrollo Humano Colombia. Consultado agosto de 2023. Disponible en: https://www.undp.org/es/colombia/informe-sobre-desarrollo-humano-2023</p>	<p>sino que radica en la escasa cobertura educativa y las barreras de acceso en regiones apartadas (Ministerio de Educación Nacional, 2022).</p> <p>En la mayoría de los países de la región, las juventudes son abordada a nivel institucional desde una perspectiva principalmente urbano-centrica, sin visibilizar a su contraparte rural, que resulta entonces marginada del diseño y ejecución de diversas iniciativas y limitada en su pleno ejercicio ciudadano y políticas públicas (Dirven, 2010)⁶.</p> <p>A medida que la población del campo envejece, las juventudes rurales y campesinos son cruciales para garantizar la continuidad y sostenibilidad de las comunidades rurales. Por lo tanto, es importante reconocer a los jóvenes rurales como sujetos de cambio productivo, social y político de las sociedades latinoamericanas, dando cuenta de la importancia de contar con información actualizada y de incluir el enfoque de juventudes en las políticas públicas orientadas al desarrollo rural (CEPAL, 2019)⁷.</p> <p>La FAO et al. (2015) ⁸ destacan desafíos específicos como las formas de tenencia y traspaso de la tierra, que pueden ser inaccesibles o restrictivas para las juventudes rurales y campesinas. Además, hay dificultades persistentes en el acceso al crédito y a otros activos que son fundamentales para el emprendimiento y la participación en la economía rural.</p> <p>La falta de oportunidades en las áreas rurales puede llevar a una migración masiva de jóvenes a las ciudades, lo que a menudo resulta en el debilitamiento de las comunidades rurales y la sobrecarga de los servicios urbanos. Las políticas que apoyen a los jóvenes rurales pueden contrarrestar esta tendencia. Esto ha generado una significativa migración de esta población (cerca del 12%) hacia las grandes ciudades, en búsqueda de mejores condiciones y oportunidades. Una muestra de ello es que en los municipios que son más rurales la proporción de jóvenes es menor (25%) que en las grandes ciudades y aglomeraciones (28%). Inclusive, según las</p> <p>⁶ Dirven, M (2010). Juventudes Rurales en América Latina Hoy: Fortalezas y desafíos, con acento en el empleo. Consultado agosto de 2023. Disponible en: https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=1200</p> <p>⁷ CEPAL (2019). Situación Juventudes rurales en América Latina y el Caribe: Consultado en agosto de 2023. Disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/45048-situacion-juventudes-rurales-america-latina-caribe</p> <p>⁸ CEPAL, FAO, IICA (2015). Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América y el Caribe 2015-2016. IICA, San José, Costa Rica. Disponible en : https://www.cepal.org/es/publicaciones/47208-perspectivas-la-agricultura-desarrollo-rural-americas-mirada-america-latina</p>												
<p>proyecciones de población, se espera que la proporción de jóvenes rurales disminuya en un 20% en el año 2050 (Pardo, 2017)⁹.</p> <p>Pobreza Multidimensional.</p> <p><table><caption>Índice de pobreza multidimensional (IPM) en Colombia por principales dominios geográficos (2021-2022)</caption><tr><th>Dominio geográfico</th><th>2021</th><th>2022</th></tr><tr><td>Nacional</td><td>16,0</td><td>12,9</td></tr><tr><td>Cabeceras</td><td>11,5</td><td>8,7</td></tr><tr><td>Centros poblados y rural disperso</td><td>31,1</td><td>27,3</td></tr></table><p>Fuente: DANE (2022).</p><p>En el año 2021, alrededor del 10,9% de los hogares rurales colombianos carecían de servicio eléctrico, muy por encima del 0,1% de los hogares urbanos que carecían de este servicio. Mientras que alrededor del 47,5% de los hogares rurales colombianos carecían de acceso a agua potable, muy por encima del 2,5% de los hogares urbanos que carecían de este servicio (DANE, 2022)¹⁰</p><p>La falta de infraestructura y conectividad puede aislar a los jóvenes rurales de redes más amplias de apoyo, información, y oportunidades. Los análisis sobre la ruralidad se dificultan y las propuestas se tornan difíciles, sabiendo incluso que la ruralidad colombiana contempla aproximadamente el 85% del territorio nacional. Una barrera importante para el desarrollo rural en el país ha sido la violencia histórica que afecta a las comunidades rurales, lo que también ha afectado la infraestructura y ha aumentado los costos de transacción y los conflictos de tierras. (OCDE, 2022)¹¹</p><p>⁹ Pardo, R. (2017). Diagnóstico de la juventud rural en Colombia. Grupos de Diálogo Rural, una estrategia de incidencia. Serie documento No 227. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Programa Jóvenes Rurales, Territorios y Oportunidades: Una estrategia de diálogos de políticas. RIMISP, Santiago, Chile. Disponible en: https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1503000650Diagn%C3%B3stico%20de%20la%20juventud%20rural%20en%20Colombia.pdf</p><p>¹⁰ DANE (2021). Situación de las mujeres rurales en Colombia . Disponible en : https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/oct-2021-nota-estadistica-situacion-mujeres-rurales-colombia-resumen.pdf</p><p>¹¹ OCDE (2022). Revisión de políticas públicas de desarrollo rural en Colombia. Disponible en :https://www.oecd.org/regional/rural-development/Resumen-Ejecutivo-Politica-Rural-Colombia.pdf</p></p>	Dominio geográfico	2021	2022	Nacional	16,0	12,9	Cabeceras	11,5	8,7	Centros poblados y rural disperso	31,1	27,3	<p>- Vivienda y servicios</p> <p>Mientras en 2020 el 99% de los hogares en cabeceras municipales contaba con acceso a electricidad, en los centros poblados y zonas rurales dispersas esta cifra descendió al 92,9% (DANE, 2021a). En cuanto al acceso a sistemas de alcantarillado y recolección de residuos, las brechas también fueron notables. Mientras el 92,8% de los hogares urbanos cuenta con alcantarillado, en zonas rurales esta cifra apenas alcanzó el 16,8%.</p> <p>Una manifestación concreta de esta desigualdad es la cobertura limitada e intermitente del servicio eléctrico en múltiples zonas rurales del país. Aproximadamente más de 1.710 localidades rurales, que albergan aproximadamente a 128.587 personas, contaban con suministro eléctrico únicamente entre cuatro y doce horas al día, lo que impacta negativamente el acceso a la educación, la conectividad digital y el desarrollo de actividades productivas (Unidad de Planeación Minero Energética - UPME, 2021).</p> <p>En lo que respecta al suministro de agua potable a través del acueducto, según los datos más recientes, mientras el 89,4% de la población en cabeceras municipales cuenta con acceso a este servicio, en los centros poblados y zonas rurales dispersas la cobertura apenas alcanzó el 63,1%. Esta diferencia de 26,3% relaciona una brecha estructural que afecta de manera directa las condiciones de vida en el campo, limitando el ejercicio efectivo del derecho al agua. La baja cobertura en las áreas rurales obliga a muchas comunidades a depender de fuentes alternativas no tratadas, como ríos, pozos o jagüeyes, lo que incrementa los riesgos sanitarios (DANE, 2022b).</p> <p>La brecha en el acceso a servicios básicos se acentúa significativamente en el caso del gas domiciliario. Apenas el 14,2% de los hogares rurales contaba con este servicio, en contraste con el 81,6% en las zonas urbanas (DANE, 2021a). Esta disparidad obliga a la mayoría de los hogares rurales a seguir dependiendo de fuentes tradicionales como la leña, lo cual tiene consecuencias adversas tanto para la salud pública, por la exposición prolongada al humo en espacios cerrados, como para el medio ambiente, debido a la presión que esto genera sobre los recursos forestales (DANE, 2021a).</p> <p>En cuanto al acceso a sistemas de alcantarillado y recolección de residuos, las brechas también fueron notables. Mientras el 92,8% de los hogares urbanos cuenta con alcantarillado, en zonas rurales esta cifra apenas alcanzó el 16,8%. Asimismo, la cobertura en recolección de residuos sólidos fue del 98,5% en zonas urbanas, pero descendió al 31,4% en áreas rurales (DANE, 2021a).</p> <p>En el ámbito de la conectividad digital, la brecha rural sigue siendo un reto estructural. Para 2022, cerca del 50% de los hogares rurales no contaba con acceso a internet, y la velocidad de conexión era un 79% inferior al promedio nacional. Mientras en Bogotá el</p>
Dominio geográfico	2021	2022											
Nacional	16,0	12,9											
Cabeceras	11,5	8,7											
Centros poblados y rural disperso	31,1	27,3											

<p>79,4% de los hogares tenía conexión, en departamentos como Chocó, Guainía, Vichada y Vaupés este porcentaje no superaba el 20% (DANE, 2023b)</p> <p>En estas zonas apartadas la mayoría de instituciones educativas únicamente ofrecen básica primaria. En cuanto al acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación – TIC, según información suministrada por el Ministerio de Educación Nacional sólo el 37,1% de sedes educativas oficiales en zonas rurales cuentan con servicio de conectividad a internet, mientras que en zonas urbanas este porcentaje es superior al 80%. Esto evidencia la gran brecha en materia de acceso a internet y a las tecnologías de la información y las telecomunicaciones hay entre las juventudes rurales y urbanas.</p> <p>La conectividad y las capacidades digitales y en TICs han demostrado ser multiplicadores de las actividades agropecuarias, de turismo y de conservación, preservación y recuperación de ecosistemas. Hay múltiples casos de éxito de iniciativas tanto de grandes empresas como de emprendimientos e incluso esquemas asociativos que demuestran cómo la apropiación de las TICs y la transformación digital de la ruralidad y del campo contribuyen a la mejora de la calidad de vida y al desarrollo sostenible de los territorio: agritech, agricultura de precisión, robótica que combate el cambio climático, tecnología de monitoreo meteorológico, entre otros.</p> <p>La apuesta por garantizar la conectividad de las zonas rurales es imperante, de manera que se habiliten a las juventudes a apropiar las tecnologías de la información y las comunicaciones para sus actividades y calidad de vida en la ruralidad y en el campo.</p> <p>Por otra parte, hay grandes diferencias en la tasa de tránsito inmediato a la educación superior entre departamentos, donde esta varía entre 15% y 59% en 2021. En el Amazonas, por ejemplo, de cada 100 graduados, solo 15 acceden de manera inmediata. Los departamentos con menor tasa de tránsito inmediato a la educación superior son aquellos de mayor ruralidad y en donde hay menor oferta de educación superior (Alianza por la Inclusión Laboral, 2022).</p> <p>- Educación y empleo</p> <p>En el año 2020, el 53,6% de los hombres jóvenes ocupados se concentraron en tres ramas de actividad: (i) agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, (ii) comercio y reparación de vehículos, e (iii) industria manufacturera. Por su parte, el 50,3% de las mujeres jóvenes ocupadas se dedicaron al comercio y reparación de vehículos; (ii) administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana; y (iii) alojamiento y servicios de comida.</p> <p>Las nuevas generaciones rurales se ven obligadas a abandonar sus territorios porque se encuentran en situación de vulnerabilidad, en comparación con los jóvenes urbanos. El informe titulado “<i>Diagnóstico de la juventud rural en Colombia</i>” publicado</p>	<p>en el año 2017 por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural – RIMISP, concluye que el 42,3% de los y las jóvenes migran por oportunidades laborales, el 21,5% por amenazas o riesgo para su vida y el 18,3% por educación.</p> <p>La incidencia del trabajo infantil ilustra de manera contundente estas desigualdades: en 2021, el 17,3% de los niños, niñas y adolescentes rurales trabajaba, más del doble que en las zonas urbanas (6,7%). Aunque la cifra rural descendió levemente a 16,1% en 2022, la brecha se mantuvo prácticamente intacta. Cuando se amplía el análisis al Trabajo Infantil Ampliado, que incluye labores domésticas intensas y cuidados no remunerados, la diferencia sigue siendo pronunciada: 18% en zonas rurales frente a 10% en urbanas, afectando especialmente a niñas y adolescentes.</p> <p>Esta tendencia no solo limita el derecho a la educación, sino que condiciona de manera temprana las trayectorias laborales de las juventudes rurales. Igualmente grave es la informalidad, que constituye la regla y no la excepción: en 2018 solo el 15% del empleo rural era formal, y entre las juventudes rurales, apenas el 18% accede a un empleo con seguridad social. El 78% restante trabaja en condiciones informales, una cifra que contrasta con el 22% de informalidad entre adultos. En 2022, la informalidad rural alcanzó un alarmante 83,8%, muy por encima del 43% urbano, una diferencia que demuestra que la precariedad laboral en el campo es cuatro veces más intensa. Para finales de 2023, esta cifra se mantuvo en 83,6%, reiterando que no se trata de un fenómeno coyuntural, sino estructural.</p> <p>- Salud</p> <p>La situación de salud y bienestar de las juventudes rurales en Colombia revela un contraste muy fuerte entre los avances formales en cobertura y las brechas reales en acceso efectivo, calidad y oportunidad de la atención. Si bien el país pasó de un escenario en 2005 donde apenas entre el 30% y el 40% de la población tenía acceso a servicios médicos, a una cobertura cercana al 98% en 2022, este logro se relativiza cuando se observan las diferencias territoriales: en centros poblados y zonas rurales dispersas, el 95,7% de la población está afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, pero el 84,7% lo hace a través del régimen subsidiado y solo el 15,1% al contributivo, lo que evidencia una ruralidad empobrecida que depende casi por completo del subsidio estatal y donde alrededor del 7% de las juventudes rurales continúa por fuera del sistema.</p> <p>En otras palabras, un joven rural puede tener entre dos y cuatro veces menos posibilidades de encontrar un médico que un joven urbano. A esto se suma que cerca</p>
<p>de 630 municipios rurales reportan una insuficiente cantidad de puestos de salud, resultado de la concentración de recursos en las ciudades, la falta de incentivos para el personal que trabaja en el campo y las dificultades logísticas derivadas de la dispersión poblacional. Esta precariedad se agrava en el caso de las personas con discapacidad: mientras el 7,1% de la población nacional presenta alguna discapacidad, en zonas rurales dispersas la proporción asciende al 9,1% frente al 6,7% en áreas urbanas, pero los servicios especializados, la infraestructura adaptada y el personal capacitado son mucho más escasos en la ruralidad. Predomina una mirada biomédica que reduce la discapacidad a un problema individual y no como una cuestión de derechos, lo que mantiene barreras para acceder a educación inclusiva, empleo digno y participación comunitaria.</p> <p>En materia de mortalidad, los perfiles de riesgo juvenil también muestran una fuerte dimensión territorial y generacional. Mientras que en el conjunto de la población predominan las muertes por neoplasias y enfermedades cardiovasculares, entre las personas jóvenes las principales causas son las lesiones y accidentes, con un dato particularmente alarmante: los homicidios representan el 43% de las muertes juveniles en el país. En las zonas rurales dispersas, las principales causas de mortalidad juvenil combinan agresiones, accidentes de transporte, traumatismos accidentales y lesiones autoinfligidas, en un contexto donde las vías en mal estado y el transporte informal incrementan el riesgo de siniestros viales.</p> <p>Esta realidad se cruza con la huella del conflicto armado: el 37% de las juventudes rurales está registrado como víctima, lo que implica trayectorias marcadas por desplazamiento, violencia y trauma acumulado que impactan directamente su salud mental. Sin embargo, el acceso a servicios de salud mental es mucho más limitado en la ruralidad que en las ciudades, a pesar de que los problemas son igual o más graves.</p> <p>En síntesis, las cifras muestran que, pese a la casi universal afiliación al sistema de salud, las juventudes rurales viven una experiencia sanitaria marcada por la falta de médicos, la precariedad de la infraestructura, la débil atención en salud mental, la alta exposición a violencia, consumo de sustancias, VIH y embarazo adolescente. No se trata solo de brechas estadísticas, sino de una vulneración sistemática del derecho a la salud integral que exige políticas específicas, sostenidas y territorializadas para que nacer y vivir en el campo no signifique, de entrada, tener menos garantías de cuidado, protección y bienestar.</p>	<p>- Seguridad y protección</p> <p>Asimismo, la presencia de cultivos ilícitos , que afectan directamente a al menos 181 municipios (Min Defensa, 2023), configura un entorno de riesgo estructural. Municipios como Tibú, El Tarra, Barbacoas o Tarazá concentran altos porcentajes de población joven, quienes crecen en territorios donde las economías paralelas y los actores armados buscan cooptar su fuerza productiva, restringiendo sus posibilidades de educación, trabajo digno y participación política. En estas zonas, la falta de alternativas viables convierte al servicio militar en una de las pocas opciones disponibles: el 38% del pie de fuerza del Ejército y cerca del 50% de los auxiliares de policía son jóvenes, muchos provenientes de áreas rurales.</p> <p>A ello se suma un dato crítico: el 37% de las víctimas del conflicto armado en el Registro Único de Víctimas son personas entre 15 y 29 años, lo que confirma el impacto desproporcionado que la violencia ha tenido sobre la juventud rural. Estas juventudes transitan simultáneamente entre ser víctimas directas, estar en riesgo de reclutamiento forzado, o verse vinculadas , por necesidad o coacción, a economías ilegales, en ausencia de alternativas institucionales reales.</p> <p>Por ello, el proyecto de ley incorpora un enfoque de protección integral, orientado a reducir los riesgos diferenciados que enfrentan las juventudes rurales — reclutamiento, violencia armada, estigmatización, economías ilegales, ausencia estatal— y a garantizar condiciones mínimas para ejercer su libertad, construir su proyecto de vida y permanecer en sus territorios sin miedo.</p> <p>Este enfoque permite que la ley no solo reconozca la magnitud del daño histórico, sino que construya rutas de prevención, protección colectiva, seguridad humana y fortalecimiento institucional que respondan a la realidad contemporánea del campo colombiano.</p> <p>- Cambio climático</p> <p>Las cifras son contundentes: el 68% de los municipios rurales del país presentan niveles altos o muy altos de vulnerabilidad climática (IDEAM, 2023), y el 84% de los eventos extremos reportados entre 2010 y 2022 (inundaciones, sequías y deslizamientos) ocurrieron en municipios predominantemente rurales (UNGRD, 2023). Estas afectaciones inciden directamente en los medios de vida agropecuarios, que siguen representando el 17% del empleo nacional rural y sostienen a buena parte de las juventudes campesinas.</p>

<p>En un país donde el sector agropecuario pierde anualmente cerca de 1,5 billones de pesos por efectos climáticos (MinAgricultura, 2022), las juventudes rurales carecen de instrumentos financieros que les permitan emprender en sectores de bioeconomía, economía circular, energía solar, agroecología o restauración.</p> <div>RESUMEN DEL PROYECTO</div> <p>Consta de 16 artículos incluida su vigencia.</p> <p>ARTÍCULO 1. Objeto. Establece el propósito de la ley.</p> <p>ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación. Define que la ley aplica a todas las juventudes rurales y campesinas del país y a todas las entidades nacionales y territoriales responsables de políticas juveniles rurales. Ordena armonizar criterios y definiciones existentes para evitar vacíos y garantizar uniformidad en la implementación.</p> <p>ARTÍCULO 3. Red Nacional de Juventudes Rurales y Campesinas. Formaliza y fortalece la Red como instancia permanente de participación, articulación y diálogo entre organizaciones juveniles rurales y las instituciones públicas. La Red será espacio de interlocución, acceso a información y fortalecimiento del liderazgo juvenil. El parágrafo ordena, en un año, crear el protocolo nacional de elección y funcionamiento mediante concertación con juventudes rurales.</p> <p>CAPÍTULO II – EDUCACIÓN, FORMACIÓN, MOVILIDAD Y DATOS</p> <p>ARTÍCULO 4. Inclusión en educación superior. Crea en seis meses el Programa Nacional de Inclusión a la Educación Superior. Establece ayudas, créditos, seccionales rurales de IES y socialización de la oferta educativa. El parágrafo promueve el acceso a formación para el trabajo y reconocimiento de aprendizajes previos.</p> <p>ARTÍCULO 5. Formación técnica, tecnológica y para el trabajo. Obliga al Ministerio del Trabajo, SENA y Ministerio de Agricultura a crear programas de formación técnica y tecnológica con pertinencia territorial, reconociendo saberes locales y articulando rutas de empleo y emprendimiento para jóvenes rurales.</p> <p>ARTÍCULO 6. Observatorio Nacional de Juventudes Rurales y Campesinas. Crea una instancia técnica encargada de producir y articular datos sobre juventudes rurales. Sus funciones incluyen: generar indicadores, identificar brechas, armonizar sistemas de información, apoyar trazadores presupuestales y publicar informes bienales. o crea nueva planta y debe reglamentarse en seis meses.</p> <p>CAPÍTULO III – EMPLEO, MOVILIDAD, SEGURIDAD E INNOVACIÓN</p> <p>ARTÍCULO 7. Estrategia de mercado laboral. Modifica la Ley 2214 de 2022 para ampliar la estrategia de empleo juvenil rural hacia emprendimientos productivos, asociatividad e innovación. Establece fuentes de financiación y ordena reglamentación en seis meses.</p>	<p>ARTÍCULO 8. Movilidad Territorial Rural Juvenil. Crea el Programa Nacional de Movilidad Territorial para reducir barreras de transporte y conectividad que afectan educación, trabajo, cultura y participación. Incluye transporte escolar rural, subsidios para estudios superiores, apoyos a desplazamientos desde veredas y priorización de juventud en la red vial terciaria. Prioriza PDET, ZOMAC y municipios con alta desertión.</p> <p>ARTÍCULO 9. Acceso a TIC y habilidades digitales. Establece una hoja de ruta para garantizar conectividad y alfabetización digital de las juventudes rurales. Ordena alianzas público–privadas, formación docente, inclusión curricular de informática y programas de apropiación digital para actividades económicas rurales.</p> <p>ARTÍCULO 10. Seguridad y Protección Juvenil Rural. Crea un programa integral para prevenir violencias contra juventudes rurales: reclutamiento forzado, economías ilegales, desplazamiento, violencia de género y amenazas a liderazgos. Incluye protocolos, protección colectiva, alertas tempranas y seguridad digital. El parágrafo ordena medidas especiales para jóvenes víctimas del conflicto y reglamentación en seis meses.</p> <p>ARTÍCULO 11. Salud Integral Juvenil Rural. Crea un programa con enfoque diferencial para garantizar acceso a salud física, mental y sexual y reproductiva, mediante telemedicina, brigadas y alianzas con hospitales. Prioriza territorios con altos índices de embarazo adolescente, suicidio, consumo de SPA y violencia.</p> <p>ARTÍCULO 12. Extensión rural juvenil. Fortalece la extensión rural con participación de la juventud, incorporando innovación, transferencia tecnológica, sostenibilidad y prácticas agroecológicas.</p> <p>ARTÍCULO 13. Subsidio de Vivienda Rural Juvenil. Crea un subsidio integral de vivienda rural para jóvenes entre 18 y 28 años, incluyendo construcción, mejoramiento y soluciones ecoeficientes. S</p> <p>ARTÍCULO 14. Ecosistema de Innovación y Startups Rurales Juveniles. Crea un ecosistema nacional de innovación juvenil rural, liderado por MinCiencias, MinAgricultura, MinComercio, SENA, INNPulsa y Finagro. Incluye apoyo técnico y financiero a startups rurales juveniles, laboratorios de innovación, hubs tecnológicos y fondos para bioeconomía, economía circular, transición energética y agricultura sostenible.</p> <p>ARTÍCULO 15. Acción Climática Juvenil Rural. rea el Programa Nacional de Acción Climática Juvenil Rural, enfocado en formación climática, restauración ambiental, emprendimientos verdes, participación en PIGCCT y Consejos de Gestión del Riesgo, e integración de datos climáticos juveniles en el Observatorio.</p> <p>CAPÍTULO IV – DISPOSICIONES FINALES</p> <p>ARTÍCULO 16. Vigencia. La ley rige desde su promulgación.</p>
<div>FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES</div> <p>De acuerdo a la Carta Política de 1991 describe que Colombia es un Estado social de derecho y fundada en el marco de algunas garantías y fines establecidos de la siguiente manera:</p> <p><i>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.”</i></p> <p><i>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 (...)”</i></p> <p>La Constitución de 1991 reconoció a los jóvenes como sujetos de derechos. El artículo 45 establece: “<i>El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”.</i></p> <p>Así mismo la Constitución Política, en varias disposiciones, establece la protección que le debe brindar el Estado Colombiano a los campesinos y campesinas; dentro de ellas se encuentran las siguientes:</p> <p><i>“Artículo 64°. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.</i></p> <p><i>Artículo 65°. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.”</i></p>	<p>Durante la legislatura 2022-2023 el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 01 de 2023 que determina al campesinado como sujeto de derechos de especial protección, y reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado. Múltiples leyes han abordado el objetivo de proveer a los jóvenes con herramientas para acceder y permanecer en el sistema educativo, para acceder a oportunidades dignas de empleo o apoyo para emprender.</p> <p>No obstante, ninguna ley vigente le da un enfoque diferencial ni adopta acciones afirmativas en favor de las juventudes oriundas de la ruralidad o las campesinas. A continuación se relacionan algunas iniciativas de ley que propenden por brindar oportunidades a los jóvenes para su inserción en la economía, sobre las cuales se trabajó para construir el presente proyecto de ley:</p> <ul style="list-style-type: none">- Ley 1429 de 2010: Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo: “tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse”- Ley 1780 de 2016: “Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones”- Ley 2214 De 2022: “Por Medio De La Cual Se Reglamenta El Artículo 196 De La Ley 1955 De 2019, Se Toman Medidas Para Fortalecer Las Medidas Que Promueven El Empleo Juvenil Y Se Dictan Otras Disposiciones” que tiene por objeto el fortalecimiento en la implementación de las medidas del sector público para eliminar barreras de empleabilidad de los jóvenes entre 18 y 28 años, con el fin de ampliar la oferta de empleos en las entidades públicas a nivel nacional por medio del fortalecimiento de las prerrogativas contenidas en el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019.- Ley 2046 de 2020 : “Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimento”- Ley 2069 de 2020: “Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia” que tiene por objeto establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad. Dicho

<p>marco delinea un enfoque regionalizado de acuerdo a las realidades socioeconómicas de cada región.</p> <ul style="list-style-type: none">- Ley 2039 de 2020: "Por medio del cual se dictan normas para promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes, y se dictan otras disposiciones".- Ley 2043 de 2020: "Por medio de la cual se reconocen las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada y se dictan otras disposiciones". Esta norma facilita la inserción laboral de las y los jóvenes al reconocer como experiencia válida las prácticas laborales realizadas durante su proceso formativo, contribuyendo a reducir las barreras de acceso al mercado de trabajo.- Ley 1622 de 2013 – Estatuto de Ciudadanía Juvenil: "Por medio de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones". Esta ley constituye el marco jurídico fundamental para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas jóvenes, promover la adopción de políticas públicas para su realización, protección y sostenibilidad, y fortalecer sus capacidades, su participación ciudadana y su incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país.- Ley 2539 de 2025 (27 de agosto): "Por medio de la cual se incluye a las juventudes rurales en el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, se garantiza su acceso a la tierra, a proyectos productivos, a formación académica y técnica, y se dictan otras disposiciones". Esta ley representa un avance en el reconocimiento de la población joven rural dentro de la arquitectura agraria del país, centrada en acceso a la tierra, proyectos productivos y formación técnico-productiva. <p>Asimismo, resulta pertinente mencionar el CONPES 4040, instrumento de política pública que constituye un referente para las acciones afirmativas en educación y formación que desarrolla el presente proyecto de ley. El CONPES establece, entre otras disposiciones:</p> <p>"Entre 2021 y 2025, el Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñará e implementará una estrategia para fomentar la educación posmedia de jóvenes rurales, a partir del fortalecimiento de competencias y/o formación por cualificaciones desde la educación media, la articulación de opciones de financiación y la socialización de procesos de formación complementarios".</p> <p>Asimismo:</p> <p>"El Ministerio de Educación Nacional implementará estrategias de promoción ante los Consejos Superiores de las IES públicas para que, en el marco de su autonomía universitaria, se fortalezcan las políticas de admisión diferencial,</p>	<p>con el fin de cerrar brechas en el acceso a educación superior para jóvenes vulnerables y provenientes de zonas rurales".</p> <div><div>IMPACTO FISCAL</div><p>El cumplimiento de las metas y la ejecución de las medidas establecidas en el Proyecto de Ley se hará en el marco de las competencias constitucionales y legales de las entidades involucradas y en concordancia con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Por consiguiente, para continuar con el trámite legislativo, es pertinente tener a consideración la siguiente jurisprudencia de la Corte Constitucional:</p><p>"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica; empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.</p></div>
<p>Es relevante mencionar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.</p> <p>"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.</p> <p>Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.</p> <p>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".</p> <div><div>CONFLICTO DE INTERÉS</div><p>Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el art. 291 de la Ley 5 de 1992, en que se dispone el incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de proyectos de ley, de acuerdo al artículo 286, se plantea lo siguiente:</p><p>Con esta iniciativa legislativa no podrían verse beneficiados en forma particular, actual y/o directa, en los términos de los literales a) y c) respectivamente del citado art. 286 de la Ley 5 de 1992, los propios congresistas y/o su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</p><p>Sin perjuicio de lo anterior, en todo caso los congresistas podrán cualesquiera otras razones que consideren como causales de impedimento.</p><p>Cordialmente,</p><p>ALFREDO DELUQUE ZULETA Senador de la República</p></div>	<div><div>SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL</div><p>EL día 03 de Diciembre del año 2025</p><p>Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley <input checked="" type="checkbox"/> Acto legislativo</p><p>No. 333 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito por</p><p>Hs: Alfredo Deluque Zuleta, Juan Felipe Lemus</p><p>Yhon Noises Berrila</p><div><div>SECRETARIO GENERAL</div></div></div>

<div><div>SECCIÓN DE LEYES</div><div>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</div><div>Bogotá D.C., 03 de Diciembre de 2025</div><div>Señor Presidente:</div><div>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.333/25 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN ACCIONES AFIRMATIVAS PARA LA INCLUSIÓN INTEGRAL DE LAS JUVENTUDES RURALES Y CAMPESINAS”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ALFREDO DELUQUE ZULETA, JUAN FELIPE LEMOS URIBE, JOHN MOISES BESAILE FAYAD. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</div><div><div>DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ Secretario General</div></div><div>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – DICIEMBRE 03 DE 2025</div><div>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</div><div>CÚMPLASE</div><div>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</div><div><div>LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY</div></div><div>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</div><div><div>DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ</div></div><div><div>Proyecto: Sarly Novoa</div><div>Revisó: Dra. Doli Rojas – Jefe (E) Sección de Leyes</div><div>Revisó: Dr. Diego Alejandro González – Secretario General</div></div></div>	<div>CONTENIDO</div> <div>Gaceta número 2328 - miércoles, 10 de diciembre de 2025</div> <div>SENADO DE LA REPÚBLICA</div> <div>PROYECTOS DE LEY</div> <div><table><tr><td>Proyecto de Ley número 332 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifican los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 - por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal - para brindar herramientas a las víctimas dentro del proceso penal que les permitan aportar material probatorio clave en la etapa de indagación.....</td><td>Págs. 1</td></tr><tr><td>Proyecto de Ley número 333 de 2025 Senado, por medio del cual se establecen acciones afirmativas para la inclusión integral de las juventudes rurales y campesinas.....</td><td>11</td></tr></table></div> <div>IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025</div>	Proyecto de Ley número 332 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifican los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 - por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal - para brindar herramientas a las víctimas dentro del proceso penal que les permitan aportar material probatorio clave en la etapa de indagación.....	Págs. 1	Proyecto de Ley número 333 de 2025 Senado, por medio del cual se establecen acciones afirmativas para la inclusión integral de las juventudes rurales y campesinas.....	11
Proyecto de Ley número 332 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifican los artículos 137, 207, 213 y 244 de la Ley 906 de 2004 - por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal - para brindar herramientas a las víctimas dentro del proceso penal que les permitan aportar material probatorio clave en la etapa de indagación.....	Págs. 1				
Proyecto de Ley número 333 de 2025 Senado, por medio del cual se establecen acciones afirmativas para la inclusión integral de las juventudes rurales y campesinas.....	11				