



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1316

Bogotá, D. C., miércoles, 6 de agosto de 2025

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen disposiciones para el bienestar y la tenencia responsable de mascotas en Colombia.*

Bogotá, 30 de julio de 2025

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE**

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Radicación proyecto de ley**

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley, *por medio de la cual se establecen disposiciones para el bienestar y la tenencia responsable de mascotas en Colombia.*

Cordialmente,

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen disposiciones para el bienestar y la tenencia responsable de mascotas en Colombia.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**CAPÍTULO I**

**Disposiciones generales**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto garantizar el bienestar de las mascotas, estableciendo unos lineamientos de cuidado, apoyando su salud física y emocional y fortaleciendo la tenencia responsable.

**Artículo 2º. Definiciones.**

- Mascota: Cualquier especie doméstica que conviva con humanos con fines no productivos.
- Bienestar animal: estado en el que el animal está libre de hambre, sed, dolor, miedo, angustia y puede expresar su comportamiento natural.
- Tenencia responsable: conjunto de obligaciones que asume quien decide tener una mascota, en relación con su salud, seguridad y bienestar general.
- Soledad prolongada: periodo continuo superior a diez (10) horas durante el día o la noche en el que una mascota permanece sin supervisión humana presencial.
- Responsable: persona que cuida o convive con el animal, ya sea propietario, guardián o cuidador.

**CAPÍTULO II**

**Estándares mínimos de bienestar**

<p>ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO Representante a la Cámara por Santander</p>	<p>CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Partido Liberal Departamento Putumayo</p>
<p>HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena</p>	<p>LUIS CARLOS OCHOA TOBON Representante a la Cámara Departamento de Antioquia.</p>
<p>ÓSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Representante a la Cámara Departamento del Cauca</p>	<p>ALEXANDER GUARÍN SILVA Representante a la Cámara Departamento del Guainía</p>

**Artículo 3°. Estándares mínimos de bienestar animal.** Con el fin de garantizar una vida digna a las mascotas y/o animales de compañía, se establecen los siguientes estándares mínimos de bienestar, que deberán ser observados por todos los responsables:

1. Acceso permanente a agua limpia y fresca.
2. Alimentación adecuada según especie, raza, edad y condición de salud, garantizando el cumplimiento de requerimientos nutricionales básicos.
3. Entorno higiénico y seguro, libre de riesgos físicos, químicos o biológicos que puedan comprometer la salud o bienestar del animal.
4. Espacio suficiente y apropiado, que permita moverse, descansar y expresarse conforme a su comportamiento natural. No se permitirá la confinación permanente en espacios reducidos.
5. Atención veterinaria preventiva y curativa, incluyendo vacunación, desparasitación, y atención médica ante signos de enfermedad, dolor o sufrimiento.
6. Estimulación física, cognitiva y emocional, a través de interacción social adecuada, juego, ejercicio o enriquecimiento ambiental según la especie.
7. Protección frente al maltrato, negligencia, abandono y crueldad, según lo dispuesto en la legislación vigente.
8. Condiciones adecuadas durante la ausencia del cuidador, asegurando que no se superen periodos prolongados sin supervisión, y que cuenten con recursos automatizados o asistencia de terceros cuando sea necesario.

**Artículo 4°. Lineamientos para la tenencia responsable de mascotas.** La tenencia responsable implica un compromiso ético, legal y social con la vida y bienestar del animal, e incluye los siguientes lineamientos:

1. Adopción informada, considerando la compatibilidad del animal con las condiciones del hogar, estilo de vida, espacio y recursos del cuidador.
2. Identificación del animal, a través de microchip, placa o cualquier otro mecanismo.
3. Prevención de la reproducción no controlada, mediante esterilización o manejo reproductivo responsable.
4. Garantía del bienestar físico y emocional, conforme a los estándares mínimos establecidos en esta ley.
5. Respeto al entorno y a terceros, evitando que la presencia del animal cause daños, molestias o peligros a otras personas, animales o al medio ambiente.
6. Planificación ante ausencias, emergencias o incapacidad, incluyendo la designación de responsables alternos o uso de servicios de apoyo comunitario.

7. Prohibición de conductas negligentes o crueles, incluyendo el abandono, el confinamiento prolongado sin estímulos, o el uso del animal con fines de lucro sin condiciones de protección adecuadas.

**Parágrafo.** Las autoridades locales, con el apoyo del Gobierno nacional, podrán desarrollar programas educativos, incentivos y redes de apoyo comunitario para fortalecer la tenencia responsable, priorizando las zonas con mayor vulnerabilidad social y altos índices de abandono o maltrato.

**Artículo 5°. Prevención de soledad prolongada.** El responsable deberá evitar que el animal de compañía permanezca solo por más de diez (10) horas continuas. En caso de no poder evitarlo, deberá implementar medidas de mitigación como:

- a) Uso de enriquecimiento ambiental: ofrecer estímulos físicos, sensoriales o cognitivos, como juguetes, rascadores, estructuras de juego o dispensadores de alimento, que promuevan su bienestar durante la ausencia del responsable;
- b) Supervisión vecinal, comunitaria o de cuidadores informales: acompañamiento ocasional por parte de vecinos, familiares o personas cercanas, que permitan la interacción, alimentación o cuidado básico del animal durante periodos de soledad;
- c) Implementación de tecnologías de monitoreo remoto: uso de cámaras, sensores o dispositivos electrónicos que permiten al responsable observar o interactuar a distancia con el animal de compañía y verificar su estado durante su ausencia.

**Artículo 6°. Animales con necesidades especiales.** Los animales en edad avanzada, con discapacidad, con enfermedades crónicas o con historial de maltrato, deberán tener vigilancia más frecuente y cuidados especiales.

### CAPÍTULO III

#### Educación, promoción y vigilancia

**Artículo 7°. Campañas de cultura ciudadana.** El Gobierno nacional y las alcaldías, en el marco de su autonomía, desarrollarán campañas masivas en medios de comunicación, redes sociales y espacios comunitarios sobre el trato digno y la tenencia responsable de los animales.

**Artículo 8°. Redes de cuidado animal.** Se promoverá la creación de redes comunitarias de apoyo para el cuidado de animales en ausencia de sus tutores, con apoyo de Juntas de Acción Comunal, administraciones municipales, y organizaciones de carácter privado que decidan apoyar.

**Artículo 9°. Inspección y vigilancia.** Corresponderá a las inspecciones de policía, en coordinación y con el apoyo de las alcaldías municipales o distritales, ejercer la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de la presente ley, en el marco de sus competencias legales y con un enfoque preventivo, educativo y restaurativo.

Para tal efecto, las autoridades podrán:

a) Realizar visitas de verificación ante denuncias o de oficio, con acompañamiento de profesionales en protección animal o salud ambiental cuando se requiera.

b) Requerir al responsable del animal para que presente información o subsane condiciones contrarias a esta ley.

d) Aplicar las medidas correctivas y sancionatorias previstas en esta ley y en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), cuando se identifique riesgo grave, reincidencia o daño comprobado.

**Parágrafo:** El Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, expedirá los lineamientos técnicos mínimos para orientar a los entes territoriales en la aplicación uniforme de los mecanismos de inspección, vigilancia y control previstos en esta norma.

#### CAPÍTULO IV

##### Faltas y sanciones

**Artículo 10. Faltas.** Serán consideradas infracciones a la presente ley:

a) No garantizar las condiciones de vida de las que se habla en el artículo 3° de la presente ley;

b) Exponer reiteradamente al animal a soledad prolongada sin tener en cuenta las medidas contempladas en el artículo 5° de la presente ley.

**Artículo 11. Sanciones.** Las autoridades podrán, en casos de reincidencia o riesgo grave para la mascota, imponer las siguientes sanciones:

a) Las que se disponen en el artículo 10 de la Ley 84 de 1989;

c) Cursos obligatorios de formación en bienestar animal;

d) Suspensión temporal de la tenencia cuando haya riesgo comprobado para el animal.

#### CAPÍTULO V

##### Disposiciones finales

**Artículo 12. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*por medio de la cual se establecen disposiciones para el bienestar y la tenencia responsable de mascotas en Colombia.*

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

La presente exposición de motivos del proyecto de ley estará conformada por cinco (5) partes:

1. Objeto del proyecto de ley.
2. Justificación del proyecto de ley.
3. Impacto fiscal
4. Competencias del Congreso.
  - 4.1. Constitucional
  - 4.2. Legal
5. Conflicto de intereses.

#### 1. Objeto de la ley

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer un marco normativo integral para garantizar el bienestar físico, emocional y social de las mascotas en Colombia, mediante la definición de estándares mínimos de cuidado, lineamientos para la tenencia responsable y la promoción de redes comunitarias de apoyo que contribuyan a la protección efectiva de estos seres sintientes.

Asimismo, busca prevenir situaciones de abandono, negligencia o soledad prolongada, fomentando una cultura de corresponsabilidad entre tutores, el Estado y la sociedad civil, en armonía con el principio constitucional de protección animal y los avances internacionales en materia de bienestar animal, adaptados a la realidad social, económica y cultural del país.

#### 2. Justificación del proyecto de ley

En Colombia, una gran proporción de los hogares convive con mascotas. De acuerdo con cifras de Fenalco, al menos el 67 % de las familias tiene bajo su cuidado una mascota, mayoritariamente perros y gatos. Esta cifra, sin embargo, contrasta con la persistencia de múltiples problemáticas asociadas a la tenencia, como el abandono, la sobrepoblación, la comercialización informal, el desconocimiento sobre el bienestar animal y la falta de herramientas efectivas para fomentar una convivencia armónica en entornos urbanos y rurales. Bogotá, por ejemplo, registraba más de 66 000 perros en situación de calle en 2022, lo que evidencia una presión significativa sobre la infraestructura pública y la salud ambiental y comunitaria. Aunque Colombia ha avanzado con la promulgación de la Ley 1774 de 2016, que reconoce a los animales como seres sintientes, y el Código Nacional de Policía (Ley 1801 de 2016), que incorpora medidas mínimas de protección, la normativa aún no garantiza condiciones reales ni uniformes de bienestar, ni logra articularse con acciones efectivas de prevención, educación o corresponsabilidad.

El proyecto que se presenta tiene como objetivo suplir esta necesidad regulatoria a partir de la construcción de un marco normativo que defina estándares mínimos de bienestar animal y promueva una tenencia responsable y solidaria. La propuesta responde a que las mascotas, en particular perros y gatos, requieren condiciones básicas no solo para sobrevivir, sino para vivir con dignidad. Estas condiciones, comúnmente conocidas como las “cinco libertades del bienestar animal”, reconocidas por la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA), incluyen: libre acceso a agua y alimento, resguardo adecuado, prevención del dolor y la enfermedad, libertad para expresar comportamientos propios de su especie, y protección contra el miedo o el estrés. En Colombia, estas libertades se evidencian únicamente como principio de bienestar animal en la Ley 1774 de 2016, lo que limita su exigibilidad y dificulta su implementación transversal en los hogares, instituciones y comunidades.

La experiencia comparada, especialmente la legislación sueca sobre bienestar animal (Ley de Protección Animal de 2018 y Ordenanza General de 2019), ofrece un referente sólido y coherente que demuestra cómo una regulación técnica, detallada y basada en evidencia científica puede transformar positivamente la relación entre las personas y los animales bajo su cuidado. Suecia establece estándares específicos para cada especie, incluyendo dimensiones mínimas del espacio habitable, prácticas de socialización diaria, requisitos de atención veterinaria y normas claras sobre reproducción y adopción. Asimismo, se prohíben prácticas como el corte de cola o de orejas por razones estéticas, y la castración sin anestesia. Este modelo ha mostrado ser efectivo no solo en términos de bienestar animal, sino también como política preventiva de salud pública, control poblacional y fortalecimiento de la cultura ciudadana del cuidado. Si bien la realidad colombiana difiere en recursos y condiciones, la adaptación contextualizada de estos principios es perfectamente viable, especialmente si se prioriza un enfoque pedagógico, gradual y comunitario.

En ese sentido, el presente proyecto busca llenar los vacíos normativos actuales mediante la definición legal de los estándares mínimos que deben garantizarse a toda mascota en el territorio nacional, independientemente de su raza, edad, estado de salud o lugar de residencia. Así mismo, se establecerán lineamientos para una tenencia responsable, que contemple la identificación obligatoria, la esterilización como herramienta de control poblacional, el fomento de la adopción ética y la integración armónica de las mascotas con el entorno humano y comunitario. Estos elementos no solo responden a recomendaciones internacionales, sino que también recogen aprendizajes locales de iniciativas exitosas implementadas por municipios como Medellín, Bogotá y Pasto, y por redes comunitarias como Pettza o los guardianes barriales de fauna.

Al suplir la ausencia de estándares claros y herramientas de formación, esta ley contribuirá a una mejora significativa en la calidad de vida de las mascotas, a una reducción de los niveles de abandono, y a una convivencia más saludable entre personas y animales, tanto en las regiones urbanas como rurales. Además, impactará positivamente en la salud pública, al disminuir la presencia de animales callejeros y el riesgo de transmisión de enfermedades zoonóticas. Institucionalmente, la propuesta permitirá al Estado avanzar en el cumplimiento de sus deberes constitucionales y tratados internacionales en materia de protección animal, al tiempo que ofrece una hoja de ruta para la construcción de políticas públicas integrales con enfoque territorial.

En conclusión, esta iniciativa legislativa no pretende imponer cargas desproporcionadas, sino ofrecer una herramienta útil, clara y adaptable para que cada familia, autoridad local y actor comunitario pueda ejercer un cuidado informado y respetuoso

de los animales. El bienestar animal no puede depender exclusivamente del castigo posterior al maltrato; requiere, por el contrario, la promoción de condiciones previas, adecuadas y sostenibles que garanticen la vida digna de quienes, sin voz, dependen de nuestra responsabilidad ética y jurídica.

### 3. Impacto fiscal

En el marco de lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, que establece:

*En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Se considera que el presente proyecto de ley no implica impacto fiscal pues no implica la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

### 4. Competencias del Congreso de la República

#### 4.1. Constitucional:

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

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

Interpretar, reformar y derogar las leyes.

#### 4.2. Legal:

Ley 5ª de 1992. Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

**Artículo 6°. Clases de funciones del congreso.** El Congreso de la República cumple:

[...]

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

**Artículo 139. Presentación de proyectos.** Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarios.

**Artículo 140. Iniciativa legislativa.** Pueden presentar proyectos de ley:

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

### 5. Conflicto de intereses

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley en principio no generaría conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que lo que busca es establecer estándares mínimos de bienestar para las mascotas en Colombia y promover una tenencia responsable, con el fin de prevenir el abandono, mejorar su calidad de vida y fortalecer la convivencia entre personas y animales.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

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

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019:

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

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

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

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

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Del honorable Congresista,

 ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO Representante a la Cámara por Santander	 CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Partido Liberal Departamento Putumayo
 HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	 LUIS CARLOS OCHOA TOBON Representante a la Cámara Departamento de Antioquia.

SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de Julio del año 2025

Se ha sido presentado en este despacho el proyecto de Ley Acto Legislativo

Nº 125 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:

HR Alvaro Leonel Rueda y otros.

SECRETARIO GENERAL

\*\*\*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se autoriza la inhibición hormonal del deseo sexual como medida accesoría en delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en menores de catorce (14) años y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, 30 de julio de 2025

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE**

Secretario General

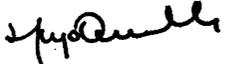
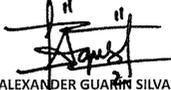
Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Radicación proyecto de ley**

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley *por medio de la cual se autoriza la inhibición hormonal del deseo sexual como medida accesoría en delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en menores de catorce (14) años y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

 ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO Representante a la Cámara por Santander	 ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO Representante a la Cámara por Risaralda
 HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento de Casanare	 LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	 ALEXANDER GUARNÍ SILVA Representante a la Cámara Departamento del Guainía

PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2025  
 CÁMARA

*por medio de la cual se autoriza la inhibición hormonal del deseo sexual como medida accesoria en delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en menores de catorce (14) años y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer la inhibición hormonal del deseo sexual como pena accesoria y medida terapéutica de prevención de la reincidencia en delitos sexuales cometidos contra menores de catorce (14) años, con fundamento en criterios clínicos, jurídicos y de proporcionalidad, dentro de un enfoque de protección integral de los derechos de la niñez y de rehabilitación del condenado, conforme a los principios constitucionales y al bloque de constitucionalidad.

**Artículo 2º. Ámbito de Aplicación.** Las disposiciones de esta ley se aplican exclusivamente a las personas condenadas mediante sentencia judicial ejecutoriada por la comisión de delitos sexuales contra menores de catorce (14) años, previstos en el Código Penal, en los casos en que exista reincidencia comprobada en este tipo de conductas, y/o se cuente con diagnóstico clínico de parafilia con riesgo de reincidencia, emitido por un equipo médico interdisciplinario autorizado.

**Artículo 3º.** Adiciónese el artículo 210-B a la Ley 599 de 2000.

**Artículo 210-B. Inhibición hormonal del deseo sexual como pena accesoria.** Cuando se trate de personas condenadas por los delitos previstos en los artículos 208, 209, 210, 210A, 211, 213, 213A, 218, y 219 del presente Código, siempre que la víctima sea un menor de 14 años, el juez podrá imponer, como pena accesoria, la inhibición hormonal del deseo sexual.

Esta medida será procedente únicamente cuando el condenado haya sido declarado reincidente en delitos sexuales contra menores de 14 años y/o cuando exista un diagnóstico clínico de parafilia con riesgo de reincidencia, emitido por un equipo interdisciplinario adscrito al Instituto Nacional de Medicina Legal o a una entidad médica autorizada.

La medida sólo podrá imponerse con el consentimiento libre, previo e informado del condenado. En caso de negativa injustificada, el juez considerará la pérdida de beneficios penitenciarios.

Su aplicación requerirá:

1. Orden judicial expresa, fundada en informe médico especializado.
2. Supervisión periódica de los efectos médicos por parte de profesionales de la salud autorizados, máximo cada seis (6) meses.
3. Tratamiento psicológico o psiquiátrico obligatorio como parte de un plan integral de rehabilitación.
4. La medida podrá ser suspendida temporal o definitivamente por orden judicial, a solicitud de los médicos tratantes, si se demuestra que ya no es necesaria o produce efectos adversos severos.

En todo caso, el tratamiento será reversible y no quirúrgico, empleando medicamentos aprobados por el Invima que inhiban temporalmente la producción de testosterona.

**Artículo 4º. Adiciónese el artículo 447-A a la Ley 906 de 2004.**

**Artículo 447-A. Audiencia para imposición de inhibición hormonal del deseo sexual.**

Una vez ejecutoriada la sentencia condenatoria, el juez podrá convocar, de oficio o a solicitud del Ministerio Público, audiencia especial para valorar la aplicación de la pena accesoria de inhibición hormonal del deseo sexual, con participación del condenado, su defensor, el Ministerio Público, la Fiscalía y un perito médico oficial.

Durante la audiencia, se garantizará la presentación del consentimiento informado del condenado, así como los estudios clínicos y psicológicos requeridos para justificar la medida.

**Artículo 5º. Reglamentación.** El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley, expedirán la reglamentación técnica, médica, ética y de implementación de la medida de inhibición hormonal del deseo sexual, incluyendo medicamentos autorizados, protocolos de aplicación, vigilancia médica constante y derechos del condenado.

**Artículo 6º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*por medio de la cual se autoriza la inhibición hormonal del deseo sexual como medida accesoria en delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en menores de catorce (14) años y se dictan otras disposiciones.*

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

La presente exposición de motivos del proyecto de ley estará conformada por cinco (5) partes:

1. Objeto del proyecto de ley.
2. Justificación del proyecto de ley.
3. Impacto fiscal.
4. Competencias del Congreso.
  - 4.1. Constitucional.
  - 4.2. Legal.
5. Conflicto de intereses.

### 1. Objeto de la ley

El objeto de esta ley responde a la necesidad de adoptar medidas efectivas frente al alarmante panorama de violencia sexual contra menores de 14 años en Colombia, en particular en los casos de reincidencia o patrones clínicamente diagnosticados que revelan un alto riesgo de repetición delictiva. En ese contexto, el proyecto busca incorporar la inhibición hormonal del deseo sexual como pena accesoria de carácter clínico y reversible, mediante el uso de fármacos que reduzcan la testosterona, bajo supervisión médica.

La finalidad no es punitiva en sentido estricto, sino preventiva y protectora, dentro de un enfoque de justicia restaurativa y de garantía del interés superior del niño, consagrado en el artículo 44 de la Constitución Política. Asimismo, se busca fortalecer el componente de resocialización y tratamiento integral del agresor, cumpliendo los mandatos del derecho penal moderno, el principio de dignidad humana, y los compromisos asumidos por Colombia en tratados internacionales sobre los derechos de los niños, como la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

### 2. Justificación del proyecto de ley

Sobre la naturaleza y funcionamiento de la inhibición hormonal del deseo sexual.

La inhibición hormonal del deseo sexual es un procedimiento médico que consiste en la administración periódica de medicamentos hormonales con el fin de suprimir o reducir significativamente la libido y los impulsos sexuales. A diferencia de la castración quirúrgica, no implica intervención física irreversible, sino el uso de compuestos farmacológicos como los agonistas de la hormona liberadora de gonadotropina (GnRH) o antiandrógenos como la ciproterona o el acetato de medroxiprogesterona. Estos fármacos actúan reduciendo drásticamente los niveles de testosterona en el cuerpo, hormona fundamental en la regulación del deseo sexual masculino<sup>1</sup>.

Este tipo de tratamiento se ha utilizado durante décadas en contextos psiquiátricos, penales y endocrinológicos, mostrando eficacia en la reducción de conductas sexuales compulsivas, parafilias o violentas. Los médicos Joo Young Lee y Kang Su Cho, del Departamento de Urología del Severance Hospital

de Seoul, en su artículo “*Chemical castration for sexual offenders: Physicians’ views*”<sup>2</sup> indican que el primer intento reportado de manipulación hormonal para reducir el comportamiento sexual patológico ocurrió en 1944, cuando se recetó dietilestilbestrol para disminuir los niveles de testosterona.

Su aplicación requiere de supervisión médica, ya que los efectos comienzan a observarse tras pocas semanas de uso y son, en principio, reversibles si el tratamiento se suspende<sup>3</sup>. Sin embargo, para mantener su efectividad, debe administrarse de manera continua, usualmente con una periodicidad mensual o trimestral, dependiendo del compuesto.

Si bien, la inhibición hormonal del deseo sexual no elimina la función sexual de manera absoluta, sí disminuye sustancialmente el impulso sexual, el número de fantasías sexuales, la frecuencia de masturbación y la probabilidad de conductas sexuales agresivas. Su efecto ha sido documentado como especialmente útil en individuos con alta reincidencia o con parafilias como la pedofilia. La medida no implica una mutilación, ni genera un daño físico irreversible, lo cual la diferencia de los tratamientos quirúrgicos, posicionándola como una herramienta proporcional y compatible con los principios de dignidad humana y resocialización penal<sup>4</sup>.

Numerosos estudios médicos y revisiones sistemáticas respaldan la efectividad de la inhibición hormonal del deseo sexual en la prevención de la reincidencia de delitos sexuales. Un meta-análisis realizado por Lösel y Schmucker (2005), que incluyó 22 estudios con una muestra combinada de 6.746 agresores sexuales, demostró que los tratamientos hormonales - incluida la inhibición hormonal del deseo sexual - redujeron la reincidencia sexual al 10,9 %, frente al 19,2 % observado en los grupos sin tratamiento. Los autores reportaron una odds ratio de 0,66 (IC 95 %: 0,49–0,89), indicando una reducción estadísticamente significativa en la probabilidad de volver a cometer delitos sexuales<sup>5</sup>.

En el artículo publicado en el *Journal of Korean Medical Science en 2013* “*Chemical castration for sexual offenders: Physicians’ views*” se señaló que tanto la inhibición hormonal del deseo sexual como la castración quirúrgica reducen la reincidencia de agresores sexuales al 2 % -5 %, comparado con tasas históricas que alcanzan aproximadamente el 50 % en ofensores no tratados. Esta evidencia demuestra que los tratamientos hormonales pueden ser tan efectivos

<sup>1</sup> Thibaut, F., et al. (2010). *The World Federation of Societies of Biological Psychiatry (WFSBP) guidelines for the biological treatment of paraphilias*. The World Journal of Biological Psychiatry, 11(4), 604–655. <https://doi.org/10.3109/15622975.2010.497304>.

<sup>2</sup> Lee JY, Cho KS. Chemical castration for sexual offenders: physicians’ views. *J Korean Med Sci*. 2013 Feb;28(2):171-2. doi: 10.3346/jkms.2013.28.2.171. Epub 2013 Jan 29. PMID: 23401647; PMCID: PMC3565125.

<sup>3</sup> Briken, P., & Müller, J. L. (2014). *Pharmacological treatments for paraphilic patients and sexual offenders*. *Current Opinion in Psychiatry*, 27(6), 413–419. <https://doi.org/10.1097/YCO.000000000000104>.

<sup>4</sup> Berlin, F. S. (2003). *Sex Offender Treatment and Legislation*. *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law*, 31(3), 510–514. <https://jaapl.org/content/31/3/510>.

<sup>5</sup> Lösel, F., & Schmucker, M. (2005). *The effectiveness of treatment for sexual offenders: A comprehensive meta-analysis*. *Journal of Experimental Criminology*, 1(1), 117–146. <https://doi.org/10.1007/s11292-004-6466-7>.

como la castración física, pero ofrecen ventajas clave, entre ellas la reversibilidad, la posibilidad de mantener vida sexual regulada, y la posibilidad de integración voluntaria dentro de un programa psicoterapéutico<sup>6</sup>.

Asimismo, estudios clínicos más recientes han mostrado resultados contundentes. En un ensayo clínico con el medicamento ciproterona acetato, se observó que la reincidencia de agresores sexuales tratados descendió del 85 % al 6%.<sup>7</sup> Otros ensayos con leuprolida o degarelix, ambos agonistas de la GnRH, mostraron reducciones de entre el 74 % y el 83 % en la frecuencia de fantasías sexuales y masturbación compulsiva, conductas altamente asociadas con la reincidencia<sup>8</sup>.

Un análisis realizado por la Public Safety Canada (2009) encontró que, entre los tratamientos disponibles para ofensores sexuales, los tratamientos hormonales y la terapia cognitivo-conductual (CBT) mostraban los mayores niveles de efectividad, especialmente cuando se combinaban. Este informe oficial documentó que la reincidencia era de aproximadamente 11 % en personas tratadas, frente a 24 % en aquellos sin intervención<sup>9</sup>.

La inhibición hormonal del deseo sexual no debe entenderse como un castigo físico, sino como una intervención médica orientada a la rehabilitación y prevención. Su aplicación bajo protocolos clínicos, con consentimiento informado y seguimiento permanente, permite su compatibilidad con los principios constitucionales de proporcionalidad, legalidad y dignidad humana. Además, al tratarse de una medida reversible, no configura una forma de trato cruel o inhumano según los estándares internacionales, especialmente si su implementación se vincula a criterios clínicos y evaluación profesional periódica<sup>10</sup>.

#### Sobre la inhibición hormonal del deseo sexual en el mundo

En el contexto internacional, múltiples países han adoptado la inhibición hormonal del deseo sexual como una medida penal o terapéutica para prevenir la reincidencia en delitos sexuales graves, especialmente aquellos cometidos contra menores de edad. Ha sido implementada con diferentes enfoques normativos: como pena obligatoria, como medida accesoria condicionada, o como tratamiento voluntario supervisado.

#### En Estados Unidos, varios estados han legislado la inhibición hormonal del deseo sexual como medida

penal. California fue el primero, en 1996, mediante una ley que permite su uso para ofensores sexuales reincidentes contra menores de 13 años. Otros estados como Florida, Georgia, Iowa, Louisiana, Montana, Oregón y Texas han seguido su ejemplo. En algunos casos, la ley permite al juez imponer la inhibición hormonal del deseo sexual como condición para obtener libertad condicional, y su negativa puede resultar en la denegación del beneficio. La Corte Suprema de California ha considerado que, si se administra bajo supervisión médica y con base legal clara, no constituye trato cruel o inusual. (Berlin, 2012<sup>11</sup>; Zonana, 1991<sup>12</sup>). Un reciente análisis del sistema inglés citado en BBC reveló que los *reoffending rates* se redujeron en aproximadamente un 60 % entre quienes recibieron tratamiento químico, comparado con controles sin esta medida<sup>13</sup>.

En 2009, Polonia introdujo una reforma penal que permite la inhibición hormonal del deseo sexual obligatoria para ciertos delincuentes sexuales, especialmente en casos de incesto o agresiones sexuales particularmente violentas contra menores. La medida fue criticada por organizaciones de derechos humanos, pero el Gobierno polaco defendió su constitucionalidad alegando que no se trata de una pena en sentido estricto, sino de una medida de seguridad para proteger a la sociedad y a las víctimas vulnerables. El Tribunal Constitucional polaco admitió su uso, siempre que se aplicará con control médico y posibilidad de revisión periódica (Amnesty International, 2009<sup>14</sup>; The Guardian, 2009<sup>15</sup>).

Corea del Sur se convirtió en 2011 en el primer país asiático en aplicar la inhibición hormonal del deseo sexual por mandato judicial. La ley sobre el Tratamiento de Reincidencia de Agresores Sexuales permite el uso de agonistas hormonales en casos de agresión sexual a menores de 16 años. El tratamiento se impone mediante sentencia judicial, tiene una duración mínima de tres años, y debe ser supervisado por el Ministerio de Justicia en coordinación con médicos certificados. La medida ha sido considerada constitucional por los tribunales surcoreanos, y se apoya en evidencia científica que indica una drástica disminución de la reincidencia, además de su carácter reversible y no invasivo. (Kim, 2013)<sup>16</sup>.

<sup>6</sup> Lee JY, Cho KS. Chemical castration for sexual offenders: physicians' views. *J Korean Med Sci*. 2013 Feb;28(2):171-2. doi: 10.3346/jkms.2013.28.2.171. Epub 2013 Jan 29. PMID: 23401647; PMCID: PMC3565125.

<sup>7</sup> Gooren, L. J. (2011). *Hormonal treatment of paraphilic patients and sexual offenders*. *Journal of Sexual Medicine*, 8(1), 257–263. <https://doi.org/10.1111/j.1743-6109.2010.02025.x>.

<sup>8</sup> Krueger, R. B., & Kaplan, M. S. (2001). *Medications for paraphilic sexual offenders*. *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law*, 29(1), 78–85. <https://jaapl.org/content/29/1/78>.

<sup>9</sup> Public Safety Canada. (2009). *Treatment of Sex Offenders: Research Overview*. <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/2009-01-trt/index-en.aspx>.

<sup>10</sup> Council of Europe. (2003). *The treatment of sexual offenders: An overview of practice*. Recommendation Rec(2000)20 of the Committee of Ministers to member states.

<sup>11</sup> Berlin, F. S. (2012). Chemical castration for sexual offenders: Physicians' views. *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law*, 40(4), 476–484. <https://jaapl.org/content/40/4/476.long>.

<sup>12</sup> Zonana, H. V. (1991). The use of antiandrogens to treat sex offenders. *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law*, 19(3), 277–283.

<sup>13</sup> BBC News. (2024, junio 3). *What is chemical castration and where is it used?* <https://www.bbc.com/news/articles/cr-mkv3jezzdo>.

<sup>14</sup> Amnesty International. (2009). *Poland: New law on chemical castration a violation of human rights*. Retrieved from <https://www.amnesty.org/en/documents/eur37/001/2009/en/>.

<sup>15</sup> The Guardian. (2009, October 13). *Poland's new law on chemical castration*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/commentisfree/2009/oct/13/poland-chemical-castration-sex-offenders>.

<sup>16</sup> Kim, H. J. (2013). The chemical castration law in South Korea: Its background, implementation, and impact. *Asian Journal of Criminology*, 8(4), 275–289.

Su experiencia demuestra que los tratamientos hormonales reducen la reincidencia al 2 % -5 %, en contraste con porcentajes de hasta el 50 % sin intervención médica. A diferencia de la castración quirúrgica, es reversible, permite vida sexual regulada dentro de un marco psicológico y requiere tratamiento médico prolongado (3-5 años) supervisado con el fin de evitar efectos adversos como osteoporosis y depresión. La evidencia clínica destaca además que la combinación con terapia cognitivo-conductual potencia significativamente su efectividad preventiva. (Lee & Cho, 2013)<sup>17</sup>.

Rusia aprobó en 2011 una ley que permite la inhibición hormonal del deseo sexual voluntaria para agresores sexuales, particularmente en casos donde existan antecedentes clínicos de parafilia. Aunque inicialmente se planteó como una medida obligatoria, la normativa se modificó tras críticas internacionales. Por su parte, Kazajistán adoptó en 2016 una ley que establece la inhibición hormonal del deseo sexual obligatoria en agresores sexuales de menores, administrada por el sistema penitenciario bajo autorización judicial (BBC, 2016; RT, 2011)<sup>18</sup>. Alemania y países como Suecia, Noruega y Dinamarca han optado por ofrecer la inhibición hormonal del deseo sexual de forma voluntaria, como parte de programas de rehabilitación. En estos sistemas, la medida se administra como parte de una estrategia terapéutica integral, junto con terapia cognitivo-conductual y acompañamiento psiquiátrico, respetando los derechos fundamentales del infractor. En Alemania, los Tribunales Constitucionales han señalado que este tipo de intervenciones deben respetar la autonomía corporal y estar fundadas en un diagnóstico clínico y consentimiento informado (Zonana, 1991<sup>19</sup>; Berlin, 2012<sup>20</sup>; European Parliament, 2014<sup>21</sup>). En Dinamarca, por ejemplo, los 900 agresores sexuales castrados entre 1964 y 1972 mostraron una tasa de reincidencia del 1.1 %. (Weinberger, Sreenivasan, Garrick, Osran 2005)<sup>22</sup>.

#### Inhibición hormonal del deseo sexual en Colombia

La discusión sobre la inhibición hormonal del deseo sexual en Colombia, debe enmarcarse en los principios fundamentales del ordenamiento jurídico colombiano: la dignidad humana, la proporcionalidad de las penas, la

protección de los derechos de los niños, y la prevalencia del interés superior del menor.

El artículo 44 de la Constitución Política establece que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. Este principio refuerza la obligación del Estado de adoptar todas las medidas necesarias para proteger su integridad física, psíquica y moral. La persistencia de delitos sexuales contra menores -muchas veces reincidentes- evidencia un grave fracaso preventivo del sistema penal, lo que habilita constitucionalmente al legislador para diseñar medidas más eficaces, incluso si son excepcionales, siempre que respeten los límites del derecho penal humanista.

La inhibición hormonal del deseo sexual, entendida como la administración médica controlada de fármacos que reducen temporal y reversiblemente los niveles de testosterona, tiene como fin disminuir la impulsividad sexual y las conductas compulsivas asociadas a delitos sexuales. No se trata de una pena corporal o degradante, sino de una medida accesoria o de tratamiento con efectos preventivos y rehabilitadores. En este sentido, su finalidad es compatible con el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que obliga a los Estados a buscar la resocialización del condenado.

Es menester analizar que, el artículo 12 de la Constitución Política de Colombia indica que “*Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.*”; y que también en virtud del bloque de constitucionalidad, Colombia está obligada a aplicar el enfoque de derechos humanos, respetando la prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 7° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Al respecto es de resaltar que, la inhibición hormonal, tal como ya se explicó, se aplica con fármacos aprobados, es reversible, temporal y suprime parcialmente el impulso sexual sin eliminar funciones fisiológicas vitales. Adicionalmente, la pena accesoria como se plantea tiene como finalidad la rehabilitación y prevención, no el castigo físico ni la humillación, por lo que no encaja en la noción de trato cruel o inhumano según la jurisprudencia constitucional y de la Corte IDH. Así mismo, se condiciona al consentimiento informado y a evaluación médica permanente, lo que garantiza el respeto a la autonomía corporal, el control de riesgos y la proporcionalidad en su aplicación, tres requisitos esenciales para que una intervención sobre el cuerpo no se considere trato degradante. Finalmente, busca proteger un bien jurídico superior -la integridad sexual de los menores de 14 años- y responde a situaciones excepcionales tales como la reincidencia comprobada o diagnóstico clínico de parafilia.

Aunado a ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha aclarado que no toda medida de carácter médico aplicada a personas privadas de la libertad constituye trato inhumano per se; debe analizarse caso por caso, atendiendo al consentimiento, proporcionalidad, finalidad legítima y acompañamiento clínico.

<sup>17</sup> Lee JY, Cho KS. Chemical castration for sexual offenders: physicians' views. J Korean Med Sci. 2013 Feb;28(2):171-2. doi: 10.3346/jkms.2013.28.2.171. Epub 2013 Jan 29. PMID: 23401647; PMCID: PMC3565125.

<sup>18</sup> BBC News. (2016, January 12). Kazakhstan introduces chemical castration for child sex offenders. Retrieved from <https://www.bbc.com/news/world-asia-35297966>.

<sup>19</sup> Zonana, H. V. (1991). The use of antiandrogens to treat sex offenders. Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law, 19(3), 277-283.

<sup>20</sup> Berlin, F. S. (2012). Chemical castration for sexual offenders: Physicians' views. Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law, 40(4), 476-484. <https://jaapl.org/content/40/4/476.long>.

<sup>21</sup> European Parliament. (2014). Sexual abuse of children and chemical castration in the EU. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs.

<sup>22</sup> Weinberger, L. E., Sreenivasan, S., Garrick, T., & Osran, H. (2005). The impact of surgical castration on sexual recidivism risk among sexually violent predatory offenders. Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law, 33(1), 16-36.

En efecto, la Corte Constitucional colombiana ha reconocido que la dignidad humana no es un límite absoluto, sino que admite ponderación con otros valores superiores, como la vida, la libertad sexual de niños y niñas, y el deber de no repetición. En Sentencias como la C-370 de 2006, la Corte aceptó restricciones severas de derechos individuales cuando se justifican por la necesidad de proteger bienes jurídicos superiores y cuando la afectación se hace dentro de límites razonables, con supervisión judicial y médica.

En este contexto, una ley que autorice la inhibición hormonal del deseo sexual bajo las siguientes condiciones no sería inconstitucional:

1. Que se aplique únicamente a condenados por delitos sexuales contra menores de 14 años.
2. Que se limite a casos de alta reincidencia o diagnóstico clínico de parafilia.
3. Que se administre bajo consentimiento informado o como alternativa a mayores penas privativas.
4. Que esté sujeta a evaluación médica periódica, posibilidad de suspensión y supervisión judicial.
5. Que se combine con tratamiento psicológico o psiquiátrico como parte de un programa de rehabilitación integral.

Finalmente, el Estado colombiano también tiene obligaciones internacionales bajo la Convención de los Derechos del Niño, que lo obliga a prevenir el abuso sexual infantil mediante “todas las medidas eficaces apropiadas”. En este marco, la inhibición hormonal del deseo sexual podría considerarse una intervención proporcional, preventiva y protectora, orientada a impedir el daño continuado a menores y reducir las tasas de reincidencia, actualmente superiores al 30 % en algunos contextos.

Es así que, la inhibición hormonal del deseo sexual, no contradice el marco constitucional colombiano ni los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad. En cambio, puede representar una herramienta legítima para proteger a la infancia, reducir la reincidencia en delitos sexuales graves y cumplir con la obligación del Estado de garantizar la no repetición, siempre que se garantice su aplicación dentro de un modelo médico, jurídico y ético riguroso.

Entre 2015 y 2024, la Fiscalía General registró 43.398 noticias criminales por delitos sexuales contra menores de edad (0–17 años), derivadas de datos del DANE. De estos casos, solo 9.511 (22 %) llegaron a etapas de juicio o condena, lo que implica que aproximadamente el 78 % permanecen en fase de indagación, es decir, impunes. (El Tiempo, 2024)<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Redacción El Tiempo. (2024, mayo 27). *Tres mil niñas menores de 14 años víctimas de abuso fueron madres el año pasado*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/datos/tres-mil-ninas-menores-de-14-anos-victimas-de-abuso-fueron-madres-el-ano-pasado-3440472>.

En 2021 Radio Nacional de Colombia publicó informando que, de acuerdo con datos oficiales del Inpec presentados ante la Corte Constitucional, en Colombia existían 14.439 personas privadas de libertad por delitos sexuales contra menores de edad, cifra que representaba el 8,41 % de la población reclusa total. De ese grupo, 1.251 individuos (8,6 %) habían reincidido, siendo, para el momento, 692 reincidentes por actos sexuales con menores de 14 años y 559 por acceso carnal abusivo con menores de 14 años. (Radio Nacional, 2021).<sup>24</sup>

Para abril de 2024, el Inpec publica su boletín estadístico, en el que se evidencia en el top de los 10 delitos de mayor incidencia de personas privadas de la libertad (PPL) con intramural, los actos sexuales con menor de 14 años, con 7313 PPL, siendo el sexto delito con más PPL intramural.

El Estado colombiano no puede ser indiferente frente a la reiteración de conductas sexuales violentas contra menores, ni seguir postergando reformas que fortalezcan la protección integral de la niñez. Por el contrario, tiene el deber de adoptar medidas eficaces, proporcionales y respetuosas de los derechos fundamentales, que logren reducir sustancialmente la reincidencia y evitar nuevos hechos victimizantes.

Por tanto, la aprobación de esta iniciativa legislativa representa un paso necesario y constitucionalmente válido hacia una política penal más efectiva, enfocada en garantizar la no repetición, proteger a los más vulnerables y consolidar un sistema de justicia centrado en la dignidad humana, la prevención y la rehabilitación.

### 3. Impacto fiscal

En el marco de lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, que establece:

*“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.*

Se considera que el presente proyecto de ley no implica impacto fiscal pues no implica la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

## 4. COMPETENCIAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

### 4.1. Constitucional:

**Artículo 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.

<sup>24</sup> Radio Nacional. (2021, febrero 12). *Inpec denuncia alta reincidencia en delitos sexuales contra menores en el país*. <https://www.radionacional.co/actualidad/inpec-denuncia-alta-reincidencia-en-delitos-sexuales-contra-menores-en-el-pais>.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes. **Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes.** Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

Interpretar, reformar y derogar las leyes.

**4.2. Legal:**

LEY 5ª de 1992. Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

**Artículo 6º. Clases de Funciones del Congreso.** El Congreso de la República cumple:

[...]

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

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

**Artículo 140. Iniciativa legislativa.** Pueden presentar proyectos de ley:

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

**5. Conflicto de intereses**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley en principio no generaría conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que lo que busca es incorporar la inhibición hormonal del deseo sexual al ordenamiento jurídico colombiano, como pena accesoria en delitos sexuales contra menores de 14 años, con el propósito de prevenir las reincidencias y en los casos de parafilia debidamente diagnosticada, protegiendo así nuestros niños y niñas y fortaleciendo el componente de resocialización del agresor.

**Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):**

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

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019:

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

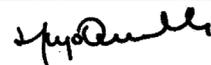
a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas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

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

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

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Del honorable Congresista,

 ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO Representante a la Cámara por Santander	 ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO Representante a la Cámara por Risaralda
 HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara Departamento de Casanare	 LUIS CARLOS OCHOA TOBON Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 HERNANDO GUIDA PONCE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena	

SECRETARÍA GENERAL

Se dio fe el día 30 de Julio del año 2025

Se ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley \_\_\_\_\_ Acto Legislativo \_\_\_\_\_

Nº. 124 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: \_\_\_\_\_

HR Alvaro Leonel Rueda y otros

SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 125 DE 2025  
CÁMARA**

*por medio de la cual se promueve y regula la Bioconstrucción, la Construcción Sostenible, y la Arquitectura y Vivienda Tradicional, se adoptan medidas para reducir los Residuos de Construcción y Demolición (RCD) en el sector de la construcción y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., julio de 2025.

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

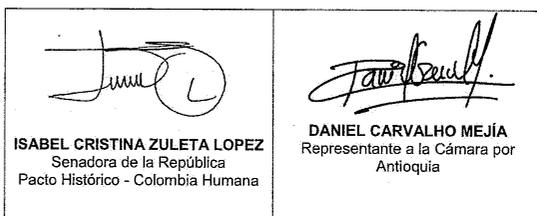
Bogotá, D. C.

**Referencia: Radicación proyecto de ley**

Respetado Secretario General:

Como miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración del Honorable Congreso de la República, el siguiente proyecto de ley, *por medio de la cual se promueve y regula la Bioconstrucción, la Construcción Sostenible, y la Arquitectura y Vivienda Tradicional, se adoptan medidas para reducir los Residuos de Construcción y Demolición (RCD) en el sector de la construcción y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 125 DE 2025  
CÁMARA**

*por medio de la cual se promueve y regula la Bioconstrucción, la Construcción Sostenible, y la Arquitectura y Vivienda Tradicional, se adoptan medidas para reducir los Residuos de Construcción y Demolición (RCD) en el sector de la construcción y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**TÍTULO I**

**DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1º. Objeto.** El presente proyecto de ley, promueve, regula y establece incentivos para la Bioconstrucción, la Construcción Sostenible y la Arquitectura y Vivienda Tradicional, así como su reconocimiento. De igual manera, fija medidas para reducir los Residuos de Construcción y Demolición (RCD) en el sector de la construcción. Impulsando de este modo una Transición Socioecológica hacia la Sostenibilidad (TSS) y el fortalecimiento de la economía circular en este sector.

**Artículo 2º. Definiciones:** Para efectos de esta ley, se entenderá por:

**a) Bioconstrucción:** Es un modelo constructivo centrado en la conservación de la vida, que integra criterios y técnicas de sostenibilidad ambiental como; eficiencia energética, bajas emisiones en carbono, materiales naturales y diseño bioclimático, durante todo el ciclo de vida de la edificación, a saber; diseño y planeación, construcción, uso y mantenimiento, renovación y deconstrucción. Así mismo, busca la integridad con el entorno y el bienestar y confort en la habitabilidad;

**b) Construcción sostenible:** Es un modelo en construcciones civiles que incorpora componentes y materiales naturales, reciclados, reciclables y renovables, el uso eficiente de energía y agua durante todo el ciclo de vida de la edificación, a saber: diseño y planeación, construcción, uso y mantenimiento; renovación y deconstrucción. Así mismo, busca la integridad con el entorno y el bienestar y confort en la habitabilidad;

**c) Arquitectura y vivienda tradicional:** Son los modelos constructivos desarrollados en determinadas regiones culturales y geográficas del país, que dan lugar a ciertas tipologías de vivienda, donde se emplean materiales naturales locales y se expresan estéticas propias, este tipo de arquitectura ha perdurado como expresión material de la identidad cultural de pueblos y comunidades, y se cimenta en valores como la cooperación, el apoyo mutuo y la solidaridad entre vecinos;

**d) Residuos de construcción y demolición (RCD):** Materiales resultantes de las actividades de construcción, mantenimiento, desmontaje y demolición de edificaciones, susceptibles de ser aprovechados;

**e) Deconstrucción:** Es un proceso técnico y planificado de desmontaje de edificaciones que permite recuperar y reutilizar sus componentes en nuevas construcciones, evitando la demolición y la generación de residuos. Se basa en principios de economía circular y sostenibilidad estructural;

**f) Eficiencia energética en la construcción:** Se refiere a la relación entre la energía utilizada en las distintas fases del ciclo de vida de una edificación y la energía efectivamente aprovechada para su funcionamiento óptimo, buscando maximizar el rendimiento energético mediante la implementación de estrategias de diseño, uso de materiales sostenibles, adopción de tecnologías sostenibles e implementación de medidas de gestión eficiente de consumo que permitan reducir el impacto ambiental y el aprovechamiento responsable de los recursos;

**g) Responsabilidad extendida del productor:** Es el principio por medio del cual los productores mantienen un grado de responsabilidad por todos los impactos ambientales de sus productos a lo largo de su ciclo de vida, desde la extracción de las materias primas, pasando por la producción y hasta la disposición final del producto como residuo en la etapa de posconsumo;

**h) Economía circular:** Sistemas de producción y consumo que promueven la eficiencia en el uso de materiales, agua y la energía, teniendo en cuenta la capacidad de recuperación de los ecosistemas, el uso circular de los flujos de materiales y la extensión de la vida útil a través de la implementación de la innovación tecnológica, alianzas y colaboraciones entre actores y el impulso de modelos de negocio que responden a los fundamentos del desarrollo sostenible; j)

**Diseño bioclimático:** es una estrategia de arquitectura sostenible que aprovecha las condiciones climáticas del entorno para optimizar el confort térmico en el interior de las edificaciones, reduciendo el consumo de energía y minimizando el impacto ambiental. Se basa en el uso inteligente de elementos como ubicación, orientación, ventilación, los materiales y el aprovechamiento de la radiación solar para maximizar la eficiencia energética;

**k) Autoconstrucción dirigida:** es una modalidad de construcción desarrollada por los propios habitantes de un barrio, por lo general, de naturaleza informal, bajo la supervisión técnica de un profesional, se emplea en el mejoramiento de vivienda, para construir vivienda nueva o mejorar espacios públicos.

## TÍTULO II

### IMPULSO E INCENTIVOS PARA LA BIOCONSTRUCCIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN SOSTENIBLE

**Artículo 3°. Vivienda de Interés Social Sostenible.** El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, creará el Programa de Vivienda de Interés Social Sostenible tanto en su componente de Vivienda nueva como de mejoramiento de vivienda, basado en Bioconstrucción, Construcción Sostenible y Arquitectura y Vivienda Tradicional, en concordancia con un Plan Integral de Gestión del Cambio Climático (PIGCCS) del sector vivienda, que deberá generarse y estar permanentemente actualizado.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional tendrá el término de seis (6) meses para expedir la reglamentación respectiva que permita incentivar y priorizar la vivienda de interés social sostenible.

**Artículo 4°. Mejoramiento Integral de Barrios (MIB).** El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, creará e implementará el Programa Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios y Asentamientos Espontáneos en las zonas urbanas y periurbanas mediante autoconstrucción dirigida, uso de materiales sostenibles y bioconstrucción.

**Parágrafo.** Los entes territoriales adelantarán las acciones necesarias para la regularización y formalización de la tenencia a través de procesos de legalización urbanística y saneamiento predial.

**Artículo 5°. Infraestructura en áreas protegidas.** La infraestructura presente en áreas protegidas deberá ser renovada progresivamente hacia modelos constructivos basados en Bioconstrucción y

Construcción Sostenible, que integre los modelos constructivos propios de cada región del país, priorizando el uso de materiales naturales locales y técnicas de diseño bioclimático que permitan enfrentar la crisis climática y reducir el consumo de energía.

**Parágrafo.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible acordarán las condiciones para establecer la política pública necesarios para llevar a cabo la transición, en un periodo no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 6°. Infraestructura educativa en áreas protegidas.** La infraestructura educativa presente en las áreas protegidas deberá ser renovada progresivamente hacia modelos constructivos basados en Bioconstrucción y Construcción Sostenible, que integren en los espacios y experiencias de aprendizaje el contexto natural y cultural de su entorno, así como los modelos constructivos propios de cada región, priorizando el uso de materiales naturales locales.

**Parágrafo.** El Ministerio de Educación Nacional, junto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá la política pública en un periodo no superior a seis (6) meses, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley que establezca el plan de renovación.

**Artículo 7°. Estímulos e incentivos tributarios para la Bioconstrucción y Construcción sostenible.** Las personas naturales y jurídicas que implementen proyectos constructivos basados en Bioconstrucción y Construcción Sostenible podrán acceder a:

1. Reducción del pago de derechos arancelarios para equipos que usen fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCE).
2. Reducción de IVA en la compra de equipos o maquinaria que se destine al proyecto.
3. Acceso a Créditos Verdes.
4. Certificaciones ambientales y reconocimiento de Sello Ambiental Colombiano (SAC).
5. Priorización de este tipo de proyectos en las convocatorias públicas.
6. Reducción de gastos notariales en un cincuenta por ciento (50%) en compraventa de bienes inmuebles y registro de vivienda nueva, en cada uno de sus componentes; impuestos de escrituración, impuestos de beneficencia y registro, gastos de hipoteca, y otros a los que haya lugar.
7. Exención de impuesto por ganancia ocasional para bienes nuevos que cumplan con el debido certificado y requisitos de ser de Bioconstrucción o Construcción sostenible.

**Artículo 8°. Certificación para Bioconstrucción y Construcción Sostenible.** Las personas naturales y jurídicas interesadas en acceder a los beneficios establecidos en el artículo siete (7) de la presente ley, deberán solicitar dicha certificación, ante las

secretarías de ambiente y de planeación de los municipios o distritos o quien haga sus veces, quienes deberán realizar visita de verificación de las condiciones normativas establecidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Parágrafo.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con el acompañamiento técnico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá y actualizará los lineamientos existentes para las certificaciones en un plazo no mayor a seis (6) meses, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 9°. Registro Único Nacional de Edificaciones Sostenibles (RUNES).** Créese el Registro Único Nacional de Edificaciones Sostenibles para realizar seguimiento de las certificaciones expedidas por las secretarías de ambiente y de planeación o quien haga a sus veces. Este registro tiene como finalidad la consolidación de toda la información generada por los municipios a causa de los procesos de certificación de Construcciones Sostenibles y Bioconstrucciones.

**Parágrafo.** El Registro Único Nacional de Edificaciones Sostenibles (RUNES). Será creado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Este último administrará dicho registro y deberá ser implementado en un plazo no mayor a seis (6) meses, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 10. Técnicas Constructivas en Tierra Cruda.** Las diferentes técnicas constructivas basadas en tierra cruda como; ladrillo secado al sol, tapia pisada, bahareque, bloques de tierra comprimida, u otros desarrollados bajo esta modalidad, podrán acceder, previa certificación como Construcción Sostenible o Bioconstrucción, a todos y cada uno de los incentivos tributarios contenidos en el artículo siete (7) de la presente ley.

### TÍTULO III

#### TRANSICIÓN SOCIOECOLÓGICA DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN HACIA LA SOSTENIBILIDAD

**Artículo 11. Plan de Manejo Ambiental para licencia de construcción.** Toda persona natural y jurídica que construya edificaciones que superen los dos mil (2000) metros cuadrados deberá generar un Plan de Manejo Ambiental, el cual estará sujeto a revisión y aprobación por parte de la autoridad ambiental o quien haga a sus veces en el municipio de ejecución de la obra.

El Plan de Manejo Ambiental deberá contener estrategias y medidas de gestión ambiental considerando el ciclo de vida de la edificación y de los materiales e insumos empleados durante su construcción, con el fin de mitigar y evitar los impactos negativos al entorno, generados durante el ciclo de vida de la edificación.

**Parágrafo.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio establecerán los lineamientos y guías necesarias para la adopción del Plan, en un término de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 12. Declaración de materiales empleados.** Toda persona natural y jurídica que solicite una licencia de construcción para edificaciones que superen los dos mil (2000) metros cuadrados deberá de señalar en el Formulario Único Nacional de radicación de licencias urbanísticas la cantidad de material a usar en la construcción de la edificación, así como su porcentaje de aprovechamiento.

**Parágrafo.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio actualizará el Formulario Único Nacional de radicación de licencias urbanísticas en un término no mayor a seis (6) meses, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 13. Descarbonización del sector de la construcción:** Toda persona natural y jurídica que desarrolle proyectos constructivos que supere los dos mil (2000) metros cuadrados de área construida, dentro de la solicitud de licencia de construcción deberá presentar un informe donde dé cuenta de las emisiones de carbono (kg de CO<sub>2</sub> por m<sup>2</sup>), así como un plan progresivo de reducción de emisiones de carbono a lo largo de todo el ciclo de vida de la edificación, diferenciando el carbono embebido -también denominado carbono incorporado- que corresponde, principalmente, a las fases de extracción, fabricación, y transporte de materiales para la construcción, y el carbono operacional, asociado a las emisiones en su fase de funcionamiento, estos planes deben integrarse al cumplimiento de la Estrategia climática de Largo Plazo (2050) y al Programa Nacional de Carbono Neutralidad y Resiliencia Climática.

**Artículo 14. Demanda y eficiencia energética:** Toda nueva edificación que supere los dos mil (2000) metros cuadrados de área construida deberá declarar la demanda energética en kWh/m<sup>2</sup>/año, y presentar un plan de eficiencia energética que contenga, además, implementación de fuentes limpias y alternativas de energía.

**Artículo 15. Sistemas de captación de agua lluvia:** En zonas urbanas, especialmente bajo condiciones de estrés hídrico, las características arquitectónicas de construcciones basadas en Bioconstrucción y Construcción Sostenible deberán implementar sistemas de captación de agua lluvia.

**Artículo 16. Responsabilidad Extendida del Productor (REP):** Todo productor, fabricante, importador o explotador de materiales empleados en el sector de la construcción como; cemento gris y blanco, concreto, hierro, acero, agregados triturados, tejas en fibrocemento, PVC, vidrio, cerámica cocida y aluminio, deberá demostrar el porcentaje de aprovechamiento de su producto y garantizar el cierre de ciclo de vida del mismo.

**Parágrafo.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el término de seis (6) meses, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, creará los instrumentos de manejo y control ambiental requeridos para la implementación de la REP, estableciendo metas de aprovechamiento en porcentaje en peso, relacionadas con la cantidad de producto puesto en el mercado, así mismo, adoptará los mecanismos de reporte de información ante las autoridades y su respectiva certificación.

**Artículo 17. Priorización de deconstrucción de edificaciones:** Los proyectos constructivos y las constructoras deberán priorizar la deconstrucción de edificaciones, con el fin de evitar la generación de Residuos de Construcción y Demolición (RCD). El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, creará la guía técnica para la deconstrucción de edificaciones en Colombia.

Con base en los siguientes pasos y, sin perjuicio de otros que pueden ser considerados por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se deberá fundamentar la guía técnica:

**1. Inspección principal:** Evaluación inicial del edificio donante para determinar la viabilidad de la deconstrucción.

**2. Inventario y pruebas de idoneidad:** Registro detallado de los elementos a recuperar y pruebas para evaluar su estado y reutilización potencial.

**3. Transporte de material desmantelado:** Movilización inicial de equipos y materiales según el plan de deconstrucción.

**4. Inspección adicional:** Verificación del estado de los elementos después del desmontaje inicial.

**5. Almacenamiento intermedio:** Conservación de los elementos mientras se procesan y verifican sus condiciones.

**6. Reacondicionamiento:** Reparación y adecuación de los elementos para su reutilización.

**7. Reutilización:** Integración de los elementos recuperados en nuevos proyectos de construcción.

**Artículo 18. Fomento a la investigación.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, establecerán incentivos y mecanismos de apoyo para universidades, centros de desarrollo tecnológico, centros de innovación y productividad, entre otras organizaciones de carácter público y privado que mediante investigación científica y tecnológica desarrollen nuevos materiales ecológicos, técnicas constructivas basadas en Bioconstrucción y Construcción Sostenible y métodos de aprovechamiento de Residuos de Construcción y Demolición.

**Parágrafo.** El Ministerio de Ciencia, Tecnología e innovación en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y garantizarán espacios de divulgación científica y tecnológica con participación de la academia, investigadores,

centros de pensamiento y cualquier otro interesado en divulgar y conocer nuevos avances en el área de la construcción sostenible, bioconstrucción, materiales sostenibles, arquitectura bioclimática, aprovechamiento de Residuos de Construcción y Demolición, deconstrucción y cualquier área relacionada al desarrollo sostenible en cuanto construcción.

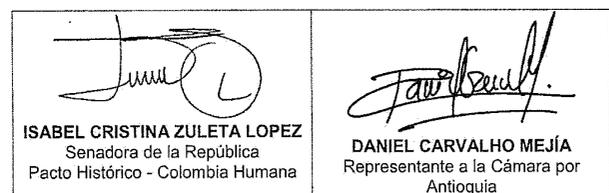
## TÍTULO V

### DISPOSICIONES FINALES

**Artículo 19. Vigilancia y control.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será la entidad encargada de vigilar y supervisar la implementación de la presente ley.

**Artículo 20. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Congresistas,



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO

La presente ley tiene como objeto promover, regular y establecer incentivos para la Bioconstrucción, la Construcción Sostenible y la Arquitectura y Vivienda Tradicional, así como su reconocimiento. De igual manera, establece medidas para reducir los Residuos de Construcción y Demolición (RCD) en el sector de la construcción. Impulsando de este modo una Transición Socio ecológica hacia la sostenibilidad (TSS) y el fortalecimiento de la Economía Circular.

### 2. Antecedentes

A pesar de que existe un desarrollo normativo que podría resultar favorable a este proyecto de ley, hace falta unificar criterios técnicos y armonizar acciones institucionales para la promoción de la Bioconstrucción y la Construcción Sostenible.

### ¿Por qué una transición Socio-ecológica en el sector de la construcción?

En Colombia en el año 2018 el 77.1% de la población vivía en zonas urbanas (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)), se estima que hoy, cerca de un 80% de los colombianos viven en entornos urbanos, y para el 2025 se proyecta que más del 85% de la población habitará estas zonas. Esta tendencia a habitar la ciudad ha fomentado un rápido crecimiento en el sector de la construcción, lo que ha implicado un incremento en la extracción de recursos naturales e insumos para construcciones, edificaciones y obras de infraestructura. De acuerdo con la Guía de Materiales para la Construcción Sostenible (2022), del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “el sector de la construcción

es responsable, aproximadamente, del 60% del consumo de recursos no renovables y del 40% de la energía del país. Ese mismo sector, genera el 30% de las emisiones de CO<sub>2</sub> y residuos que superan el 20% del total de materiales utilizados en el desarrollo de las obras de construcción (DANE, 2020)”. Hoy estas cifras pueden ser aún más elevadas, pues no existe un monitoreo permanente en el sector de la construcción sobre sus afectaciones ambientales o sus impactos acumulativos, no obstante, vale traer un cuadro comparativo de parámetros que miden el impacto del sector en el entorno, ente la Unión Europea y América Latina, la primera, por ser la región con mayores avances en tecnología y normatividad hacia la construcción sostenible y la segunda, por ser la región más atrasada en este campo.

**Contaminación y consumo energético del sector de la construcción, un cuadro comparativo entre la Unión Europea (UE) y América Latina (AL)**

Indicador	Unión Europea (UE)	América Latina (AL)
<b>Consumo energético del sector</b>	40% del consumo total de energía de la UE.	35-40% del consumo total de energía en AL.
<b>Emisiones de CO<sub>2</sub> del sector</b>	36% de las emisiones de la UE.	30-35% de las emisiones totales en AL.
<b>Consumo de recursos</b>	50% de los materiales extraídos son para la construcción.	50% de los materiales extraídos son para el sector.
<b>Generación de residuos</b>	30% del total de residuos en la UE.	Alta generación, pero con tasas de reciclaje inferiores al 10%.
<b>Impacto del cemento</b>	5% de las emisiones totales de CO <sub>2</sub> provienen del cemento.	200 millones de toneladas de cemento producen aprox. 200 millones de toneladas de CO <sub>2</sub> anuales.
<b>Eficiencia energética</b>	75% del parque inmobiliario es ineficiente.	Más del 80% del parque inmobiliario es ineficiente.
<b>Renovación de edificios</b>	Reducción del 5-6% en consumo energético y CO <sub>2</sub> si se modernizan edificios.	Se podría reducir el consumo en 5-8%, pero hay baja inversión en renovaciones.
<b>Perspectiva futura</b>	Estrategias y regulaciones estrictas para reducir impacto ambiental.	Sin regulaciones claras, el impacto del sector podría duplicarse en 2050.

América Latina enfrenta desafíos similares a la Unión Europea, pero con menor implementación de políticas y menor inversión en eficiencia energética. Por tanto, la necesidad e importancia de promover esta ley relacionada con la Construcción Sostenible y la Bioconstrucción.

Vale recalcar que, muchos de los impactos anteriormente mencionados, se dan en la etapa de posconsumo, pues resultan menos difíciles de identificar que aquellos en la etapa de extracción de materias primas, por lo que falta aún documentar las afectaciones a los ecosistemas en términos de; pérdida del paisaje natural, deforestación, erosión, desertificación y contaminación de fuentes de agua, suelo y aire.

Por ello, el presente proyecto de ley busca que productores, constructores y la comunidad en general

transite hacia la Bioconstrucción y la Construcción Sostenible como alternativa sostenible a la vivienda tradicional, por sus múltiples beneficios en términos ambientales, económicos y relacionados con salud humana, algunos de los más significativos son:

**Reducción del impacto ambiental:** Estos modelos constructivos buscan minimizar la huella ecológica al utilizar materiales de bajo impacto ambiental, naturales, reciclados o reciclables, y técnicas constructivas que respetan el entorno natural.

**Eficiencia energética:** La arquitectura bioclimática, una rama de la construcción sostenible, diseña edificaciones que aprovechan las condiciones climáticas locales para reducir el consumo energético, mejorando la eficiencia y reduciendo costos operativos.

**Uso de materiales naturales y locales:** Se prioriza el empleo de materiales autóctonos y naturales, como la madera y la piedra, lo que disminuye la energía incorporada en el transporte y promueve la economía local.

**Mejora de la salud y el bienestar:** Al evitar materiales tóxicos y fomentar ambientes interiores saludables, estas construcciones contribuyen al bienestar de los ocupantes, reduciendo riesgos asociados a contaminantes internos.

**Fomento de la economía circular:** La deconstrucción y reutilización de materiales promueven una economía circular en la industria de la construcción, reduciendo residuos y aprovechando recursos existentes.

**Integración de energías renovables:** La incorporación de fuentes de energía renovable, como la solar o la eólica, en el diseño de edificios sostenibles, permite alcanzar edificaciones con cero emisiones o incluso generar excedentes energéticos.

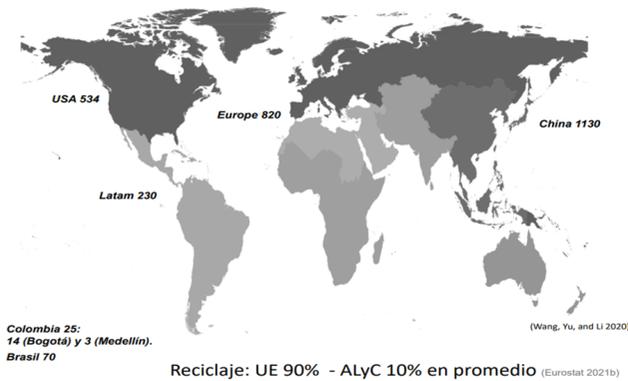
**Resiliencia y adaptación al cambio climático:** Estas prácticas constructivas aumentan la resiliencia de las edificaciones frente a fenómenos climáticos extremos, adaptándose mejor a las condiciones cambiantes del entorno.

**La adopción de un enfoque preventivo en la generación de Residuos de Construcción y Demolición**

Uno de los mayores problemas asociados a la construcción tradicional es la generación de Residuos de Construcción y Demolición (RCD), toda la normatividad actual sobre gestión de RCD gravita sobre la etapa de posconsumo, no sobre medidas para evitar que estos se generen. El mayor reto de este enfoque está en la gestión del residuo que, una vez generado, difícilmente se puede reintegrar al ciclo productivo por la falta de tecnología y capacidades institucionales para hacerlo, por lo que históricamente, estos residuos han terminado en rellenos sanitarios, lugares que no están hechos para recibirlos, por lo que han desbordado su capacidad y han contribuido a las emergencias sanitarias por el colapso de los mismos.

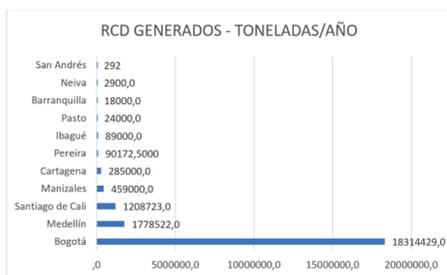
No se cuenta con una cifra exacta de la cantidad de RCD que terminan a los rellenos sanitarios, pues no se hace una caracterización de los residuos cuando llegan allí, estos se cuentan dentro de los residuos sólidos, lo que sí es cierto, es que la mayoría de rellenos en el país han desbordado su capacidad y han extendido una y otra vez su vida útil, esta situación está directamente relacionada con el bajo porcentaje de aprovechamiento.

30 a 40% de los RSU son RCD  
 Promedio global de RSU es de 1.68 kg/hab/día  
 LAYC 1.00 kg/hab/día (trassar et al, 2022)



En esta imagen se evidencia que un alto porcentaje de residuos sólidos son RCD.

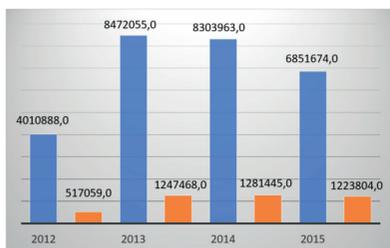
Ilustración 5. Generación anual de residuos de construcción y demolición en ciudades de Colombia, 2011



\*RCD: residuos de construcción y demolición

Fuente: documento Conpes 3874. (Colombia. Departamento Nacional de Planeación, [DNP], 2016). Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos. Pág. 35. Diagnóstico integral del modelo actual de la gestión de residuos en Colombia

Ilustración 6. Toneladas controladas y reutilización de residuos de construcción y demolición



Fuente: Elaboración a partir de información tomada de: (Ortega, Orozco, Gonzales, Forero, Casas, Albarracín, Pérez, Naranjo y Montoya, 2016) BOGOTÁ D.C., Hacia una nueva cultura en la gestión integral de los residuos de construcción y demolición - Disponible en: <https://ent.ca.gov/wp-content/uploads/2016/03/Publicacion-Bogota-SDA.pdf>

La baja tasa de aprovechamiento de estos residuos evidencia al fracaso del enfoque posconsumo, de ahí la necesidad de ejercer control y seguimiento desde la etapa de generación del producto. Por ello la propuesta de Responsabilidad Extendida del Productor y de Deconstrucción.

### Responsabilidad Extendida del Productor

Como ya se ha advertido antes, el sector de la construcción es uno de los que más demanda recursos naturales y de los que más genera residuos con bajas tasas de aprovechamiento. Frente a este desafío, la aplicación del principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) a los materiales más usados en la construcción se presenta como una estrategia fundamental para promover la

sostenibilidad y la economía circular en el sector. La adopción de este enfoque obligará a los fabricantes e importadores a asumir el cierre del ciclo de vida de su producto, fomentando la reutilización, el reciclaje y la reducción de desechos.

Uno de los principales beneficios de la REP en la construcción es la minimización del impacto ambiental. Materiales como el concreto, el acero y el vidrio pueden ser reutilizados o reciclados en nuevas edificaciones, reduciendo la extracción de recursos y la generación de residuos. Implementar esquemas de REP incentiva a los productores a diseñar materiales más duraderos, reciclables y de menor impacto ecológico.

Además, la REP impulsa la innovación en la industria al promover el desarrollo de nuevos materiales y técnicas de construcción más eficientes. Por ejemplo, el uso de materiales modulares y biodegradables permite reducir el desperdicio y facilitar el desmontaje y reutilización de estructuras. Esto no solo beneficia el entorno, sino que también genera oportunidades económicas para nuevas industrias dedicadas al reciclaje y la gestión de residuos de construcción.

### Deconstruir antes que demoler

La deconstrucción es una alternativa innovadora y sostenible a la demolición tradicional en el sector de la construcción. El modelo económico lineal actual, basado en la extracción, uso y desecho de materiales, ha llevado al sector de la construcción a convertirse en el mayor consumidor de materias primas y un significativo emisor de carbono. La producción de concreto, responsable de entre el 5 % y el 8 % de las emisiones globales de carbono, genera millones de toneladas de residuos anuales. Frente a este panorama, la deconstrucción propone un cambio de paradigma: desmontaje, en lugar de destruir, para dar una segunda vida a los materiales. (Stenberg, Hernández y Huuhka, 2022).

La experiencia de países como Alemania, Finlandia, Suecia y Países Bajos demuestra la viabilidad de este enfoque. Mediante proyectos se han reutilizado elementos de hormigón en nuevas edificaciones, reduciendo significativamente los residuos y el consumo de recursos. Este proceso requiere metodologías interdisciplinarias que integren tecnologías digitales, análisis estructurales y redes de actores clave en la industria de la construcción.

Más allá de sus beneficios ambientales, la deconstrucción también representa una oportunidad económica. La recuperación y reutilización de materiales no solo disminuye costos de producción, sino que también genera nuevos modelos de negocio y empleo en sectores especializados en desmontaje, acondicionamiento y redistribución de materiales.

### Mejoramiento Integral de Barrios

#### El derecho a la ciudad, a una vivienda digna y ambientalmente sostenible

En nuestro país la configuración de las ciudades se ha dado en gran medida de manera incontrolada

e informal, a partir del crecimiento espontáneo producto, entre otras cosas, de variados hechos socio-políticos; desde la conformación de barrios obreros a inicios del siglo XX, por la demanda de trabajadores de las nacientes industrias, hasta las oleadas de desplazados producto de la Violencia bipartidista y, posteriormente, del conflicto armado interno.

Este escenario ha llevado a que el Estado adquiera un grado de responsabilidad en la formalización de barrios, son múltiples los ejemplos a lo largo y ancho del país que han visto barrios “informales” convertirse en prósperas localidades y comunas. Cabe resaltar que muchos de estos barrios se dieron a partir de la autoconstrucción, el problema de esta modalidad cuando se hace sin criterios técnicos es que las edificaciones se convierten en un riesgo permanente para sus habitantes, y este es otro de los argumentos que impide la formalización. Por eso, se propone que la autoconstrucción siga siendo una metodología replicable, pero de manera dirigida, con la adecuada supervisión técnica.

De manera que, la gran apuesta para resolver el acceso a vivienda digna y ambientalmente sostenible debe enmarcarse en un programa nacional de Mejoramiento Integral de Barrios, basada en Bioconstrucción y Construcción Sostenible, integrando la autoconstrucción dirigida, con el objetivo de fortalecer los lazos de cooperación y solidaridad comunitaria.

A continuación, se exponen algunos casos que se han dado en el país tendiente a la formalización de barrio “informales”:

Entre 1983-1989 el Municipio de Medellín adelantó el Programa de Rehabilitación de los barrios aledaños al antiguo botadero de Moravia, institucionalizando durante su ejecución el pago de escrituras individuales de las viviendas a través del trabajo comunitario requerido en el mejoramiento del sector.

Entre 1990-1996, mediante solicitud de las fuerzas vivas de la ciudad, la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana con apoyo de la cooperación internacional del Gobierno de Alemania puso en marcha el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín (Primed), en el momento de mayor violencia de la ciudad, el cual sobresale por su amplio enfoque participativo y de prevención de riesgos al intervenir en terrenos con fuertes restricciones geotécnicas en tres zonas de la ciudad y sobre quince asentamientos informales.

El enfoque participativo se implementó desde oficinas ubicadas en cada una de las zonas de intervención, donde grupos interdisciplinarios del municipio y las comunidades se integraron para la conformación de los planes de acción zonal PAZ, los comités barriales por objetivos específicos, el Fondo de promoción zonal y los planes de consolidación habitacional mediante autoconstrucción dirigida.

En 2005 mediante documento Conpes la nación desarrolló la propuesta de Programa de Naciones Unidas para Asentamientos Humanos -UN Hábitat- e incorporó el tratamiento de mejoramiento integral de barrios para la consolidación urbana de los barrios formados en la periferia y como respuesta a que algunos municipios habían adelantado con relativo éxito algunos proyectos demostrativos.

Entre 2004-2010 el Municipio de Medellín adelantó el proyecto de consolidación habitacional en la quebrada Juan Bobo, que ha merecido varios reconocimientos internacionales, el cual destaca por la combinación de diferentes planes de vivienda para el reasentamiento habitacional en el mismo sector en edificaciones en altura, la consolidación de las viviendas por autoconstrucción dirigida, la adquisición de viviendas usadas en el vecindario y arrendamientos temporales mientras se ejecutaban los proyectos de reasentamiento; este proyecto sobresale por la intervención en el entorno de microcuencas urbanizadas generando una alternativa pragmática de intervención.

Actualmente el Gobierno nacional viene impulsando un amplio proceso de reconciliación nacional denominado la Paz Total el cual busca fortalecer los acuerdos de Desarrollo Rural Integral suscritos anteriormente y complementarlos con un amplio enfoque urbano mediante los Barrios de Paz, dando valor estratégico a programas de mejoramiento urbano con fuerte componente de consolidación habitacional mediante la organización del esfuerzo comunitario en las periferias de las ciudades.

Para el reconocimiento del proceso de formación de barrios populares o de construcción social del hábitat, Las normas pueden considerar a todo asentamiento informal como una organización popular de vivienda (OPV), para lo cual el plan Barrios de Paz puede brindar respaldo legal y solicitar a los municipios a establecer protocolos de temporalidad, localización y contar con los respectivos censos socioeconómicos geo-referenciados de la población asentada.

Sin embargo, a pesar de muchas experiencias exitosas cuando se va a proceder a la escrituración individual de las viviendas consolidadas mediante autoconstrucción y en desarrollo progresivo, las entidades responsables presentan barreras en la normatividad urbanística a considerar, frustrando el logro de este objetivo de los proyectos, aspecto anhelado históricamente por las comunidades de los barrios altos. Situación que ha impedido el acceso a subsidios de vivienda a miles de familias.

### **Bioconstrucción y Construcción Sostenible en la Política Pública**

En Colombia han existido varios proyectos de vivienda a de interés social basado en bioconstrucción y construcción sostenible, no obstante, hoy no es política pública ni existe un desarrollo significativo en la materia. Como lo señala Zuluaga (2020), el empleo de bioconstrucción en la vivienda de interés Social tiene múltiples beneficios, como la reducción de costos, la reducción de impactos ambientales, y la rápida atención en contextos de desastres naturales. A continuación, se presenten algunos de proyectos.

### Urbanización La Divina Providencia

Proyecto ejecutado por la Universidad Nacional de Colombia en 1992 en la ciudad de Manizales, se hizo de la mano de la comunidad y entes territoriales, allí se otorgó vivienda a 85 familias, utilizando guadua como elemento principal, tanto en muros como en estructura, disminuyendo así los costos de construcción y asegurando el acceso a muchas más familias (Flórez Restrepo, 1996).

Las viviendas de la urbanización aún persisten, aunque han sido modificadas, y este es un elemento a tener en cuenta en los proyectos futuros. Estos cambios se dieron, según el análisis de Calderón & Herrera (2019), porque el modelo de Producción Social de Hábitat presentaba falencias, ya que no consideraba la transmisión del conocimiento técnico por parte del diseñador ni la apropiación de este por los habitantes para el mantenimiento de sus construcciones. La ausencia de un método para transferir dicho conocimiento ha llevado a que las viviendas pierdan parte de su esencia original, pues los habitantes, al no contar con formación técnica, recurren a materiales más comunes para realizar reparaciones y adaptaciones.



Imagen # Construcción Urbanización La Divina Providencia. Tomado de: Construcción y Dirección de la “Urbanización La Divina Providencia” del Arquitecto Gilberto Flórez.



Imagen # Casas Urbanización La Divina Providencia. Tomado de: Construcción y Dirección de la “Urbanización la Divina Providencia” del Arquitecto Gilberto Flórez.

### Viviendas de Interés Social

En estas viviendas diseñadas por el arquitecto Simón Vélez se ha empleado la Guadua como elemento predominante, aunque combinado con adobe, cemento y tejas de barro. Lo cual puede considerarse construcción sostenible, porque integra, además, criterios de diseño bioclimático.



Imagen # Viviendas de Interés Social del Arquitecto Simón Vélez. Tomado de: Actualidad y futuro de la arquitectura de bambú en Colombia: Simón Vélez : símbolo y búsqueda de lo primitivo de Eduardo Salas Delgado.

### Urbanización Casa Viva-Vegachí (Antioquia)

La Fundación Tierra Viva, junto a entidades municipales, territoriales y la comunidad, finalizó en el año 2009 la urbanización Casa Viva, compuesta por 104 casas en las cuales se emplean los bloques de tierra estabilizada, siendo esta una modalidad de construcción en tierra cruda.

Debido al contexto socioeconómico de la región, este proyecto, con precios inferiores a proyectos similares en el mercado de la construcción, representó una oportunidad para garantizar el acceso a vivienda para la población vulnerable del municipio. El proyecto aportó la formación, materiales e insumos necesarios para que la comunidad fuese partícipe del proceso, además se hizo seguimiento en la parte operativa para asegurar la calidad del mismo (Fundación Tierra Viva, 2007).



Imagen # Proceso de construcción Urbanización Casa Viva. Tomado de: proyecto piloto de Vivienda de Interés Social en bloque de tierra de Fundación para la Preservación, la Innovación y el Desarrollo de la Arquitectura en tierra (Fundación tierra viva).

### Sistema Arquitectónico para la Vivienda de Interés Social rural en Sevilla (Magdalena) Universidad Nacional de Colombia Ensamble de Arquitectura Integral

La Universidad Nacional de Colombia mediante el trabajo conjunto con Ensamble desarrolló un piloto de Vivienda de Interés Social Rural para una comunidad

compuesta por trabajadores de plantaciones bananeras que debía reasentarse tras los procesos de Restitución de Tierras en Sevilla (Magdalena).

El proyecto se centró en solucionar problemáticas derivadas de anteriores procesos establecido para Vivienda de Interés Social Rural, especialmente en los aspectos técnicos y de control. En este proyecto consideraron las condiciones geográficas, climáticas y sociales de las comunidades beneficiarias, así como las limitaciones en el acceso a los servicios públicos (Centro de Extensión Académica, 2013). Para abordar estos desafíos, se implementaron estrategias de participación que permitieron trabajar en conjunto con la comunidad, fomentando la apropiación del diseño y su adaptación a cada contexto particular. Este enfoque otorgó a los beneficiarios la libertad de concebir su vivienda según sus necesidades, proporcionándoles además los insumos necesarios para su construcción.



Imagen # Vivienda de Interés Social Rural planteada por la Universidad Nacional y Ensamble Arquitectura Integral

**Arquitectura y vivienda tradicional: las diversas formas de habitar**

La arquitectura y vivienda tradicional en Colombia no solo reflejan la diversidad cultural del país, sino que también constituyen un patrimonio material e inmaterial que ha moldeado la identidad de sus comunidades. A pesar de los avances en la urbanización y la introducción de materiales industrializados, muchas de las características de la vivienda tradicional persisten, adaptándose a nuevas realidades sin perder su esencia cultural.

Uno de los aspectos más relevantes de la arquitectura tradicional es su adecuación al entorno

natural y a las condiciones climáticas de cada región. En la costa Pacífica, por ejemplo, las viviendas construidas en madera con calados ornamentales no solo aportan un valor estético, sino que también cumplen una función bioclimática, facilitando la ventilación cruzada para mitigar la humedad y el calor. De manera similar, en San Andrés la arquitectura isleña se adapta a la geografía montañosa y a las condiciones del Caribe, consolidándose como un patrimonio colectivo único en el país.

Otro factor esencial de la vivienda tradicional es su estrecha relación con la vida comunitaria. En muchas regiones rurales y urbanas, las viviendas no se conciben como estructuras aisladas, sino como espacios de convivencia que favorecen la interacción social. La ranchería Wayúu, en La Guajira, por ejemplo, es más que una simple unidad habitacional; es un espacio que transmite tradiciones familiares y refuerza los lazos comunitarios a través de su disposición y usos compartidos.

A pesar de su riqueza cultural, la vivienda tradicional enfrenta desafíos significativos. La modernización y la presión por construir con materiales industriales han generado la percepción de que la vivienda tradicional es transitoria o de menor calidad. No obstante, la integración de materiales locales con técnicas modernas puede representar una oportunidad para preservar la esencia de estas construcciones, al tiempo que se mejora su durabilidad y funcionalidad.

En conclusión, la Arquitectura y Vivienda Tradicional en Colombia son manifestaciones tangibles de la identidad cultural del país. Su conservación y valoración no solo representa un reconocimiento al legado de las comunidades, sino una estrategia para garantizar un desarrollo sostenible en el sector de la construcción. Por ello, el presente proyecto de ley busca reconocer la arquitectura y vivienda tradicional e incentivar el uso de nuevas tecnologías que permita que este tipo de vivienda continúe siendo un pilar fundamental en la historia y el futuro en los diversos modos de habitar en Colombia.

**3. JUSTIFICACIÓN JURÍDICA DEL PROYECTO DE LEY**

Año	Institución emisora	Política, Número de Ley, Decreto o Resolución	Descripción
2011	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial	Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible	Integra la Política Nacional de Producción más Limpia y el Plan Nacional de Mercados Verdes como estrategias del Estado Colombiano que promueven y enlazan el mejoramiento ambiental y la transformación productiva a la competitividad empresarial. Se orienta a cambiar los patrones insostenibles de producción y consumo por parte de los diferentes actores de la sociedad nacional
2016	Concejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes)	Conpes 3874 - Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos	En la cual se establece como objetivo general: <i>“implementar la gestión integral de residuos sólidos como política nacional de interés social, económico, ambiental y sanitario, para contribuir al fomento de la economía circular, desarrollo sostenible, adaptación y mitigación al cambio climático”</i> .

Año	Institución emisora	Política, Número de Ley, Decreto o Resolución	Descripción
2018	Concejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes)	Conpes 3919 - Política Nacional de Edificaciones Sostenibles	En la cual se establece como objetivo general: <i>“impulsar la inclusión de criterios de sostenibilidad para todos los usos y dentro de todas las etapas del ciclo de vida de las edificaciones a través de ajustes normativos, el desarrollo de mecanismos de seguimiento y la promoción de incentivos económicos, que contribuyan a mitigar los efectos negativos de la actividad edificadora sobre el ambiente, mejorar las condiciones de habitabilidad y generar oportunidades de empleo e innovación”</i> .
2001	Congreso de la República de Colombia	Ley 697 de 2001	Mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones.
2014	Congreso de la República de Colombia	Ley 1715 de 2014	Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional.
2014	Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.	Decreto número 566 de 2014	Por el cual se adopta la Política Pública de Ecurbanismo y Construcción Sostenible de Bogotá, Distrito Capital 2014-2024.
2015	Presidente de la República	Decreto número 1077 de 2015 - Sector Vivienda Ciudad y Territorio	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.
2015	El Ministro De Defensa Nacional de la República de Colombia, Delegatario de Funciones Presidenciales	Decreto número 1285 de 2015	Por el cual se modifica el Decreto número 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con los lineamientos de construcción sostenible para edificaciones.
2015	Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.,	Decreto Distrital 613 de 2015	Por el cual se adopta un esquema de incentivos para construcciones nuevas que adopten medidas de ecourbanismo y construcción sostenible aplicables a viviendas de interés social (VIS) e interés prioritario (VIP) y se dictan otras disposiciones.
2019	Presidente de la República	Decreto número 2113 de 2019	Por el cual se incorpora al Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente NSR-10 el documento AIS-610-EP-2017 - Evaluación e Intervención de Edificaciones Patrimoniales de uno y dos pisos de Adobe y Tapia Pisada, y se dictan otras disposiciones.
2022	Presidente de la República	Decreto número 651 de 2022 - Vivienda Interés Cultural	Decreto único Reglamentario del Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio, en relación con la vivienda de interés cultural
2023	Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá	Decreto número 582 de 2023 - Ecurbanismo Construcción Sostenible	Por el cual se reglamentan las disposiciones de Ecurbanismo y Construcción Sostenible del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C., y se dictan otras disposiciones.
2023	Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.,	Decreto número 507 de 2023	Por el cual se adopta el modelo y los lineamientos para la gestión integral de los Residuos de Construcción y Demolición (RCD) en Bogotá, D. C., y se dictan otras disposiciones.
2023	Presidencia de la República	Decreto número 490 de 2023	Por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 1077 de 2015, en lo relacionado con las condiciones del programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social “Mi Casa Ya” y se dictan otras disposiciones.
2015	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Resolución número 549 de 2015	Por la cual se reglamenta el Capítulo 1 del Título 7 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1077 de 2015, en cuanto a los parámetros y lineamientos de construcción sostenible y se adopta la guía para el ahorro de agua y energía en edificaciones.
2017	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Resolución número 0472 del 2017	Por el cual se reglamenta la gestión integral de los Residuos Generados en las Actividades de Construcción y Demolición (RCD) y se dictan otras disposiciones.
2020	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Resolución número 0632 de 2020	Por la cual se asignan doscientos setenta y cuatro (274) subsidios familiares de vivienda y sesenta y dos (62) subsidios familiares de vivienda con aplicación concurrente a hogares beneficiarios del Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social – Mi Casa Ya.
2021	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Resolución número 257 de 2021	Por el cual se adiciona el Decreto número 1077 de 2015 en relación con las condiciones de los créditos de vivienda individual a largo plazo.
2022	Unidad De Planeación Minero Energética (UPME)	Resolución número 000319 de 2022	Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la evaluación de las solicitudes de evaluación y emisión de los certificados que permitan acceder a los incentivos tributarios de la Ley 1715 de 2014.

Año	Norma técnica	Área	Descripción
2002	NTC 4366:2002	Industria (maquinaria y equipos)	Eficiencia energética en acondicionadores de aire para recintos. Rangos de eficiencia y etiquetado.
2003	NTC 5183:2003	Industria (maquinaria y equipos)	Ventilación para una calidad aceptable del aire en espacios interiores.
2004	NTC 5304:2004	Industria (maquinaria y equipos)	Eficiencia energética en calentadores tipo acumulador que emplean gases combustibles para la producción de agua caliente. Rangos de eficiencia y etiquetado.
2004	NTC 5316:2004	Industria (maquinaria y equipos)	Condiciones ambientales térmicas de inmuebles para personas.
2006	NTC-ISO 14044:2006	Industria (maquinaria y equipos) y Construcción	Gestión Ambiental. Análisis de Ciclo de Vida. Requisitos y directrices.
2007	NTC-ISO 14040:2007	Industria (maquinaria y equipos) y Construcción	Gestión Ambiental; análisis del ciclo de vida.
2010	NTC 5106:2010	Industria (maquinaria y equipos)	Eficiencia energética en calentadores de agua eléctricos tipo almacenamiento para propósitos domésticos. Rangos de eficiencia y rotulado.
2013	NTC 5983:2013	Industria (maquinaria y equipos)	Eficiencia energética de motores eléctricos de corriente alterna, monofásicos, de inducción, tipo jaula de ardilla, enfriados con aire, en potencia, nominal de 0,180 kW a 1,500 kW. Límites. Método de prueba y rotulado.
2014	NTC 5020:2014	Industria (maquinaria y equipos)	Eficiencia energética en artefactos refrigeradores, refrigeradores-congeladores y congeladores para uso doméstico.
2016	NTC 6112:2016	Construcción e ingeniería	Etiquetas ambientales tipo I. Sello ambiental colombiano (SAC). Criterios ambientales para diseño y construcción de edificaciones sostenibles para uso diferente a vivienda.
2018	NTC-ISO 14067:2018	Industria (maquinaria y equipos) y Construcción	Requisitos y directrices para medir la huella de carbono de un producto.
2019	NTC-ISO 5151:2019	Industria (maquinaria y equipos)	Acondicionadores de aire y bombas de calor sin conductos. Ensayos y clasificación de desempeño.
2019	NTC-ISO 16358-1:2019	Industria (maquinaria y equipos)	Condicionadores de aire enfriados por aire y bombas de calor aire-aire. Métodos de ensayo y de cálculo de factores de desempeño estacional. Parte 1: Factor de desempeño estacional de enfriamiento.
2021	NTC-ISO 21930:2021	Construcción e ingeniería	Sostenibilidad en edificaciones y en obras de ingeniería civil. Reglas básicas para las declaraciones ambientales de los productos y servicios de construcción
2021	NTC 5310:2021	Industria (maquinaria y equipos)	Eficiencia energética en equipos de refrigeración comercial. Rangos de eficiencia y etiquetado.
2021	NTC 6466:2021	Construcción e ingeniería	Etiquetas ambientales tipo I. Sello ambiental colombiano (SAC). Criterios ambientales para la operación de zonas comunes en centros comerciales.
2022	NTC 5871:2022	Construcción e ingeniería	Etiquetas ambientales tipo I. Sello ambiental colombiano (SAC). Criterios ambientales de los accesorios de suministro para instalaciones hidráulicas y sanitarias.
2023	NTC 6682:2023	Construcción e ingeniería	Sostenibilidad en la construcción. Declaraciones ambientales de producto. Reglas de categoría de producto básicas para productos de construcción.
2025	NTC 6762:2025	Construcción e ingeniería	Materiales de construcción para edificaciones con muros de tierra.

Año	Institución Emisora	Manual / Guía / Cartilla
2012	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Cartilla Criterios Ambientales Diseño y Construcción de Vivienda Urbana.
2015	Camacol	Guía de Construcción Sostenible.
2016	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Guía para el Diseño y Construcción de Infraestructura Verde.
2017	Ministerio de Educación Nacional	Guía de Diseño Bioclimático y Construcción Sostenible para Edificaciones Escolares.
2018	Ministerio de Transporte	Guía de Construcción Sostenible para Infraestructuras de Transporte.
2023	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Guía de materiales para la construcción sostenible.
2023	(aprobado en el Concejo)	Departamento Administrativo de Planeación – Cali.

**4. COMPETENCIA DEL CONGRESO**

**a. Constitucional**

“ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes (...)

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

(...)”.

**b. Legal**

**LEY 3ª DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**

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

**LEY 5ª DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

“ARTÍCULO 6º. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

1. Función constituyente, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.
2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación

**5. CONFLICTO DE INTERÉS**

El artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que se deben consignar las consideraciones que describan circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés a los Congresistas de la República en la discusión y votación de las iniciativas legislativas, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que reza:

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

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

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

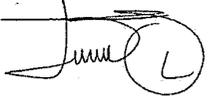
b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión;

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

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que: “No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Es preciso señalar, entonces, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de un proyecto de ley o iniciativa legislativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso. Con base en lo anterior, me permito manifestar que no existe ninguna situación que conlleve a la suscrita a tener intereses particulares que riñan con el contenido del proyecto de ley que se somete a aprobación del Congreso de la República. Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en algún congresista en particular que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley; sin embargo, el conflicto de interés es un tema especial e individual en el que cada congresista debe valorar su situación particular y tramitar los impedimentos que le fuesen aplicables.

Cordialmente,

 <b>ISABEL CRISTINA ZULETA LOPEZ</b> Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana	 <b>DANIEL CARVALHO MEJÍA</b> Representante a la Cámara por Antioquia
--	---

<b>CÁMARA DE REPRESENTANTES</b> <b>SECRETARÍA GENERAL</b>
El día <u>30</u> de <u>Julio</u> del año <u>2025</u> Ha sido presentado en este despacho el proyecto de Ley <u>✓</u> Acto Legislativo _____ No. <u>125</u> Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: <u>HS Isabel Cristina Zuleta</u>
<b>SECRETARIO GENERAL</b>

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE 2025  
CÁMARA**

*por la cual se establecen parámetros y advertencias frente a los juegos de apuestas, suerte y azar que se realizan en plataformas en línea y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

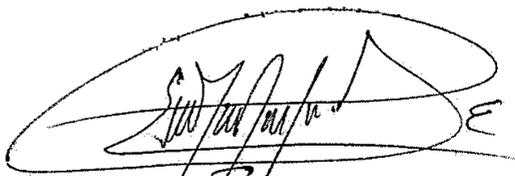
**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto la implementación de advertencias y mensajes preventivos que deberán realizar las plataformas de apuestas en línea que operan en Colombia, cuando comunican y publican sus juegos de apuestas, suerte y azar. En la que deberán informar sobre los aspectos asociados a la ludopatía y afectaciones a la salud mental.

**Artículo 2º. Advertencia.** Toda publicidad, identificación o promoción sobre juegos de suerte y azar que realicen las plataformas de apuestas en línea, deberán hacer referencia expresa a la prohibición para menores de edad establecida en el artículo 4º literal (b) de la Ley 643 de 2001.

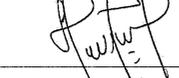
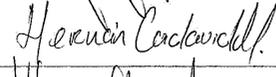
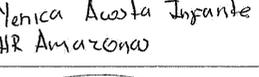
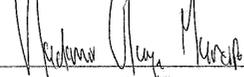
**Artículo 3º. Etiqueta.** En toda publicidad, identificación o promoción de juegos de suerte y azar que realicen las plataformas de apuestas en línea deberá comunicarse al público la leyenda: “El exceso de apuestas en línea puede causar ludopatía siendo perjudicial para la salud mental”.

**Artículo 4º. Autorización.** Autorícese al Gobierno nacional, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud, Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y especialmente a la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar (Coljuegos), para expedir los reglamentos que podrán contener las sanciones necesarias frente al incumplimiento de la presente ley.

**Artículo 5º. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



**EDUAR TRIANA RINCÓN**  
Representante a la Cámara Boyacá  
Centro Democrático

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 132 DE  
2025 CÁMARA**

*por la cual se establecen parámetros y advertencias frente a los juegos de apuestas, suerte y azar que se realizan en plataformas en línea y se dictan otras disposiciones.*

**I. OBJETO:**

- La Iniciativa tiene por objeto la implementación de advertencias y mensajes preventivos que deberán realizar las plataformas de apuestas en línea cuando comunican y publican sus juegos de apuestas, suerte y azar.

- Las advertencias deberán informar sobre los aspectos asociados a la ludopatía y afectaciones a la salud mental.

- Igualmente, toda publicidad, identificación o promoción sobre juegos de suerte y azar que realicen las plataformas de apuestas en línea, deberán hacer referencia expresa a la prohibición y oferta de estos juegos para menores de edad, la cual fue establecida en el artículo 4º literal (b) de la Ley 643 de 2001.

- A su vez, en toda publicidad o promoción de juegos de suerte y azar que realicen las plataformas de apuestas en línea deberá comunicarse al público la leyenda: “El exceso de apuestas en línea puede causar ludopatía siendo perjudicial para la salud mental”.

- Finalmente, se crea una autorización al Gobierno nacional a través de Coljuegos, para expedir los reglamentos que podrán contener las sanciones necesarias frente al incumplimiento de la presente ley.

**II. FUNDAMENTO LEGAL:**

- Artículo 114 de la Constitución Política de Colombia. Función del Congreso es hacer las leyes.

- Ley 5ª de 1992 artículo 140, determinó que los Senadores y Representantes individualmente y a través de las bancadas pueden presentar proyectos de ley.

- Igualmente, existen dos leyes que tratan y protegen la Salud Mental en la que se encuentran:

- o Ley 1616 de 2013: por medio de la cual se expide la ley de salud mental y se dictan otras disposiciones, en la cual se garantiza el ejercicio pleno del Derecho a la Salud Mental a la población colombiana, priorizando a los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes, mediante la promoción de la salud y la prevención del trastorno mental, la Atención Integral e Integrada en Salud Mental en el ámbito del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

- o Ley 2460 de 2025: por medio del cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en materia de prevención y atención de trastornos y/o enfermedades mentales, así como medidas para la promoción y cuidado de la salud mental, la cual dispuso que la promoción de la salud mental es una estrategia intersectorial e interinstitucional que busca transformar los

determinantes de la salud mental que impactan la calidad de vida, con el propósito de garantizar entornos saludables, satisfacer las necesidades; y facilitar medios para fomentar, mantener y mejorar la salud a nivel individual y colectivo. Esta estrategia considerará la multiculturalidad en Colombia con el objetivo de aumentar los factores protectores y reducir los factores de riesgo entre las demás acciones que se definan.

### III. JUSTIFICACIÓN

Hoy en Colombia una de las problemáticas que está generando amplia preocupación es el acceso de menores de edad a las plataformas de apuestas en línea, principalmente debido a que en lugares físicos como casinos o sitios de apuestas, si existe y se realiza un control al ingreso para menores de edad, no obstante, en el escenario digital se ha podido lograr burlar los controles de las plataformas de apuestas en línea, y niños y adolescentes terminan entrando a ellas generando conductas que los acercan a la ludopatía y a la adicción.

Según el **Diario el Tiempo** en 2019 la Organización Mundial de la Salud decretó a la ludopatía como un trastorno mental y del comportamiento persistente o recurrente que provoca un deterioro significativo personal y familiar<sup>1</sup>.

La Universidad Nacional en 2020 reveló que un 19% de estudiantes encuestados presentan adicción a los juegos de azar. Los expertos en el tema afirman que el “efecto recompensa” en las apuestas genera en el cerebro de los menores de edad eventuales adicciones si no se realizan medidas a tiempo.

Según el informe de “The Lancet”, Al menos 80 millones de personas a nivel global serían ludópatas. A nivel global, investigadores calculan que el rendimiento bruto estimado que tendrán los juegos de suerte y azar por internet, es decir, la cantidad perdida por los consumidores, alcanzará los 205.000 millones de dólares para el año 2030. En Colombia, hay más de 11 millones de cuentas en plataformas de apuestas en línea<sup>2</sup>.

Lo cierto es que hoy no es necesario acudir o desplazarse físicamente para ir a un casino, ya que se podrá aventurar en juegos de suerte y azar con el celular que esta disponible 24/7, gracias a la digitalización. *“El informe de la reconocida revista médica habla de la rápida expansión de la industria de los juegos de azar, impulsada por el auge de los juegos en línea, la accesibilidad a través de los celulares, el aumento de la legalización y la llegada de las apuestas a nuevos mercados, incluyendo a países de ingresos bajos y medios en los que la infraestructura regulatoria suele ser débil. Otro punto que los estudios internacionales revisados por The Lancet advierten es que hay grupos específicos en mayor riesgo por las apuestas, entre ellos los niños y jóvenes que rutinariamente se*

*ven expuestos a publicidad de apuestas y patrocinios de esta industria. De hecho, se habla de que las asociaciones entre el deporte profesional y el juego comercial son ahora parte integral del diseño de las prácticas comerciales y las estrategias de marketing de ambos sectores. “Parece que se está instalando una nueva realidad social generalizada: un mayor interés en los deportes significa ahora una mayor exposición a las apuestas”<sup>3</sup>”.*

En entrevistas a dos jóvenes que realizó el diario el Tiempo demuestran como la publicidad ha venido afectando a los jóvenes que ingresan a estas plataformas de apuestas en las que vale la pena citar; *“uno ya no se puede ver un partido sin que haya publicidad de apuestas, en las propagandas te dicen que tienes un bono, una recarga, y te invitan a jugar”*, dice Rivera 29 años y Andrés Rincón 19 años. *“Este joven reconoce que es frecuente que al hablar de fútbol la pasión por ese deporte sea secundaria: “uno muchas veces ya no habla en términos futbolísticos sino de apuestas, es decir, uno ya no dice ‘Ojalá que Colombia gane’, sino, por ejemplo, ‘Colombia está pagando 360, Uruguay está pagando 270’, uno habla es de lo que hay en juego”<sup>4</sup>.*

Es por esto que la ludopatía se convierte en una problemática que debe ser trabajada desde varios sectores, y prestársele especial atención para que los menores de edad no participen de esta actividad.

El doctor José Manuel Quintero Castellanos MD. MsC. PhD(c)., de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, quien acompañó con su experiencia y profesionalismo la presente iniciativa, explica que el juego de apuestas ha experimentado una expansión sin precedentes, impulsada por la tecnología y la accesibilidad de las plataformas en línea. Esta proliferación ha generado una creciente preocupación por sus efectos adversos en la salud pública<sup>5</sup>. Numerosas investigaciones en revistas indexadas demuestran que el daño asociado al juego excede al pequeño grupo de jugadores patológicos, afectando de manera amplia y desigual a la sociedad<sup>6</sup> La Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoce explícitamente el juego como un problema de salud pública, al generar externalidades negativas en salud mental, violencia intrafamiliar, suicidio y sobreendeudamiento<sup>7</sup>. La evidencia muestra que los daños se ubican en un continuo que va del malestar leve a consecuencias graves, no limitadas a casos clínicos de ludopatía.

<sup>3</sup> Ídem.

<sup>4</sup> Ídem.

<sup>5</sup> Blank, L., Baxter, S., Woods, H. B., & Goyder, E. (2021). Interventions to reduce the public health burden of gambling-related harms: a mapping review. *The Lancet Public Health*, 6(1), e50-e63. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30230-9](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30230-9).

<sup>6</sup> Van Schalkwyk, M. C. I., Petticrew, M., Cassidy, R., Adams, P., McKee, M., Reynolds, J., & Orford, J. (2021). A public health approach to gambling regulation: countering powerful influences. *The Lancet Public Health*, 6(8), e614-e619. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(21\)00098-0](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(21)00098-0).

<sup>7</sup> Adams, P. J. (2016). *Moral jeopardy: Risks of accepting money from the alcohol, tobacco and gambling industries*. Cambridge University Press.

<sup>1</sup> <https://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/apuestas-y-menores-de-edad-cuidado-analisis-del-editor-multimedia-3370705>.

<sup>2</sup> <https://www.eltiempo.com/salud/los-riesgos-de-tener-un-casino-en-el-bolsillo-una-alerta-de-salud-publica-3404613>.

Afirma el doctor Quintero que, *el juego como una opción de ocio y de auto responsabilidad individual ha sido ampliamente cuestionado, toda vez que se reproduce un control similar al del tabaco y el alcohol, promovido por la propia industria y demostrando tener un bajo impacto preventivo, desviando la atención de los determinantes estructurales del daño*<sup>8</sup>. *La regulación actual se muestra insuficiente para proteger a los ciudadanos, lo que hace imperativo y urgente desarrollar una nueva ley con un enfoque preventivo y de salud pública.*

Y los daños no se centran en la afectación económica o patrimonial, sino que están afectando profundamente la Salud Mental y las relaciones sociales. La ludopatía o adicción al juego se afirma que: es un trastorno devastador cuyas consecuencias recaen no solo en los individuos afectados, sino también en sus familias y en la sociedad en su conjunto, que asume los costos indirectos derivados de la pérdida de productividad, el aumento de la delincuencia y la sobrecarga de los servicios sociales y de salud<sup>9</sup>.

Frente al caso concreto que ocupa el presente proyecto de ley, demuestra que la publicidad masiva que estamos viendo de plataformas de juegos de apuestas y azar, en la que se muestran como una forma de ocio inofensiva, minimizando los peligros y riesgos reales, generando una percepción de aceptación social de una conducta que realmente es dañina<sup>10</sup>, por esto la necesidad de una regulación que refleje las complejidades y los riesgos reales del juego.

El doctor José Manuel Quintero Castellanos, nos allego un análisis del estudio de este caso, del cual adjuntamos los apartes literales más destacados a continuación:

#### **Poblaciones Vulnerables y Factores de Riesgo:**

- Los adolescentes y jóvenes constituyen una población especialmente vulnerable a los efectos adversos del juego de apuestas<sup>11</sup>. Su cerebro, aún en desarrollo, presenta una mayor susceptibilidad a las conductas adictivas, lo que los hace particularmente propensos a desarrollar ludopatía. Las consecuencias negativas de un inicio temprano en el juego pueden ser profundas y duraderas, afectando su salud mental, rendimiento académico, relaciones sociales y bienestar general a lo largo de la vida. Los estudios de prevalencia revisados muestran que las tasas de juego problemático son hasta cinco veces más altas en adolescentes que en adultos<sup>12</sup>.

- El inicio temprano en las apuestas es un fuerte predictor de problemas futuros. Investigaciones longitudinales demuestran que una proporción significativa de adultos diagnosticados con ludopatía comenzaron a jugar en la adolescencia. La exposición al juego en el entorno familiar o a través de grupos de pares puede normalizar la conducta y reducir la percepción de riesgo. La constante disponibilidad de plataformas de apuestas en línea agrava esta situación, eliminando barreras de acceso y facilitando el juego a cualquier hora y desde cualquier lugar, incluso para menores de edad<sup>13</sup>.

- Existen múltiples factores que aumentan la predisposición individual a desarrollar una adicción al juego. Entre ellos se incluyen rasgos de personalidad como la impulsividad, la búsqueda de sensaciones y la baja tolerancia a la frustración.

- Asimismo, la presencia de otros trastornos mentales comórbidos, como la depresión, la ansiedad, el trastorno por déficit de atención e hiperactividad (TDAH) o el abuso de sustancias, incrementa significativamente el riesgo de desarrollar ludopatía. La regulación debe ser sensible a estas condiciones preexistentes y considerar estrategias de protección específicas para estos grupos<sup>14</sup>.

- **La publicidad y el marketing de las casas de apuestas ejercen una influencia directa y perniciosa, especialmente sobre los jóvenes. Las estrategias de marketing son agresivas y a menudo utilizan técnicas que apuntan específicamente a este segmento de la población. La asociación del juego con figuras del deporte, celebridades o influencers en redes sociales crea una falsa sensación de normalidad, éxito y glamour, minimizando los riesgos inherentes. Esta normalización contribuye a la gamificación de las apuestas y a su integración en la cultura juvenil, lo que dificulta la percepción de los peligros reales**<sup>15</sup>. **Es imperativo, desde una perspectiva de salud pública, limitar drásticamente estas prácticas de marketing para proteger a los menores y a las poblaciones vulnerables de la exposición a mensajes que incitan al juego.** La literatura demuestra que la exposición al juego en entornos físicos y digitales ha aumentado exponencialmente, especialmente entre adolescentes y jóvenes<sup>16</sup>.

#### **Impacto económico y social**

- La industria del juego a menudo destaca su contribución económica. Argumenta la generación de empleos y significativos ingresos fiscales para el Estado. Sin embargo, es crucial reconocer que estos beneficios no deben eclipsar los sustanciales costos sociales y

<sup>8</sup> Ukhova, D., Marionneau, V., Nikkinen, J., & Wardle, H. (2024). Public health approaches to gambling: a global review of legislative trends. *The Lancet Public Health*, 9(1), e57–e67. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(23\)00221-9](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(23)00221-9).

<sup>9</sup> Calado, F., & Griffiths, M. D. (2016). Problem gambling worldwide: An update and systematic review of empirical research (2000–2015). *Journal of Behavioral Addictions*, 5(4), 592–613. <https://doi.org/10.1556/2006.5.2016.073>.

<sup>10</sup> Livingstone, C., & Rintoul, A. (2020). Moving on from responsible gambling: A new discourse is needed to prevent and minimise harm. *Public Health*, 184, 107–112. <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2020.03.018>.

<sup>11</sup> Wilber, M. K., & Potenza, M. N. (2006). Adolescent gambling: Research findings and implications. *Psychiatry*, 3(10), 40–48.

<sup>12</sup> Calado, F., & Griffiths, M. D. (2016). Problem gambling worldwide: An update and systematic review of empirical research (2000–2015). *Journal of Behavioral Addictions*, 5(4), 592–613. <https://doi.org/10.1556/2006.5.2016.073>.

<sup>13</sup> Ukhova, D., Marionneau, V., Nikkinen, J., & Wardle, H. (2024). Public health approaches to gambling: a global review of legislative trends. *The Lancet Public Health*, 9(1), e57–e67. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(23\)00221-9](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(23)00221-9).

<sup>14</sup> Calado, F., & Griffiths, M. D. (2016). Problem gambling worldwide: An update and systematic review of empirical research (2000–2015). *Journal of Behavioral Addictions*, 5(4), 592–613. <https://doi.org/10.1556/2006.5.2016.073>.

<sup>15</sup> Ukhova, D., Marionneau, V., Nikkinen, J., & Wardle, H. (2024). Public health approaches to gambling: a global review of legislative trends. *The Lancet Public Health*, 9(1), e57–e67. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(23\)00221-9](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(23)00221-9).

<sup>16</sup> Wilber, M. K., & Potenza, M. N. (2006). Adolescent gambling: Research findings and implications. *Psychiatry*, 3(10), 40–48.

económicos. Estos costos son generados por la actividad del juego problemático<sup>17</sup>.

- El juego problemático tiene un impacto negativo directo en la productividad laboral. Se manifiesta a través del ausentismo, la disminución del rendimiento y, en muchos casos, la pérdida de empleo. Con frecuencia, conduce a la acumulación de deudas insostenibles y a la ruina financiera personal y familiar. Esto no solo destruye el patrimonio, sino que también genera una carga adicional para los servicios sociales y de bienestar del Estado, que deben asumir los costos de la asistencia y la rehabilitación<sup>18</sup>.

- Existe una correlación documentada entre la ludopatía y el aumento de la criminalidad. Los jugadores patológicos, desesperados por financiar su adicción, pueden recurrir a actos ilegales. Esto incluye desde pequeños hurtos y fraudes hasta malversación de fondos y, en casos extremos, delitos más graves. Este fenómeno impacta directamente en la seguridad ciudadana y aumenta los costos para el sistema de justicia penal, desviando recursos que podrían destinarse a otras áreas<sup>19</sup>.

#### IV. ANÁLISIS COMPARADO

**Argentina:** Ordenó bloquear direcciones IP de los sitios de apuestas en línea en las áreas escolares como medida preventiva para que menores de edad puedan usarlas. Estas fueron las medidas que han tomado:

- Se cerró la convocatoria para operadores de juego online, no se pueden sumar más sitios de apuestas. Quedaron 11 empresas activas que son auditadas permanentemente, Lotería de la Ciudad de Buenos Aires, con parámetros sobre juego responsable y que establecen identificaciones de los jugadores mediante tecnología biométrica.

- Se estableció el bloqueo de .com y sitios de apuestas en toda la red BA wifi (en toda la Ciudad). Se bloquearon 1271 páginas legales.

- Se denunció a influencers y personalidades para que dejen de publicitar apuestas ilegales. Entre las medidas para atacar la problemática de la ludopatía infantil, el Gobierno de la Ciudad intimó y denunció penalmente a influencers y famosos que a través de redes sociales promocionaron plataformas de apuestas online ilegales. Además, se firmaron acuerdos y convenios para bloquear perfiles de usuarios que promocionan el juego ilegal.

- Se creó una fiscalía especializada en ludopatía, una fiscalía especializada en el juego infantil ya trabaja sobre denuncias de sitios de apuestas ilegales, para mejorar el acceso a estas plataformas y ya ha bloqueado 237 sitios de juego ilegal.

- Se requirió a las billeteras virtuales y bancos que bloqueen transferencias a sitios ilegales.

- Lotería de la Ciudad de Buenos Aires lleva adelante una campaña de prevención. Busca concientizar sobre el uso de la tecnología y los riesgos de las apuestas en los menores. Se llama “Hablar es ganar” y promueve el diálogo y la concientización para trabajar en la prevención.

#### V. CONCLUSIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS PREVENTIVAS

Es necesaria la creación de las advertencias que contempla la presente ley, toda vez que la publicidad, promoción y patrocinio de los juegos de apuestas, suerte y azar no tiene hoy ninguna restricción, y si por el contrario tenemos modelos exitosos que se han aplicado a otras industrias como el tabaco y el alcohol, es necesario que pongamos sobre la mesa si debe también ser limitada o no en cuanto a horarios específicos, o a medios de comunicación que principalmente sean escuchados por adultos.

Es pertinente replantearnos si las plataformas en línea de juegos de apuestas, suerte y azar, deben o no patrocinar eventos deportivos que mayoritariamente menores de edad consumen, si el marketing debe ser realizado por personajes famosos, influenciadores o deportistas que fomentan apuestas, ya que esto esta normalizando y exaltando una conducta que genera riesgos en la salud mental asociada a la ludopatía.

Igualmente, es menester revisar la creación de programas de prevención y educación sobre los riesgos de los juegos de apuestas, suerte y azar, así como, que las plataformas de apuestas en línea, ofrezcan herramientas de autoexclusión efectivas frente a la edad mínima de ingreso, montos en las apuestas e incluso tiempo de juego.

Existen propuestas sobre la eventual creación de un fondo, que se financie con parte de los impuestos de estas empresas para la prevención y el tratamiento de la ludopatía, así como para mitigar los daños que se generan en la salud mental.

Así las cosas, este proyecto de ley es una oportunidad para la implementación de medidas de advertencia en la publicidad que usan las plataformas en línea de juegos de apuestas, suerte y azar, con el fin de crear un entorno de juego más seguro y responsable, protegiendo a los menores de edad que son los más vulnerables. Siendo la oportunidad de poner este asunto sobre la mesa y en la cual será necesaria la convocatoria a audiencias públicas y la solicitud de conceptos a las entidades del estado para de esta forma escuchar también a la sociedad civil, expertos en salud pública y voceros de las plataformas en línea de apuestas.

#### VI. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el articulado propuesto, el proyecto de ley no tiene un impacto fiscal negativo en las finanzas del Gobierno central o cualquier otra entidad pública, por el contrario, significaría una protección a la salud mental no solo de los menores de edad, sino de aquellas personas que realizan apuestas en plataformas en línea.

<sup>17</sup> Blank, L., Baxter, S., Woods, H. B., & Goyder, E. (2021). Interventions to reduce the public health burden of gambling-related harms: a mapping review. *The Lancet Public Health*, 6(1), e50-e63. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30230-9](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30230-9).

<sup>18</sup> Calado, F., & Griffiths, M. D. (2016). Problem gambling worldwide: An update and systematic review of empirical research (2000–2015). *Journal of Behavioral Addictions*, 5(4), 592–613. <https://doi.org/10.1556/2006.5.2016.073>.

<sup>19</sup> Ídem.

**VII. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS O RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto presentara en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto. Se considera que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés en atención a que se trata de un proyecto que no produce un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1º de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, al ser una ley que crea una advertencia frente a las apuestas en línea, no existe un beneficio particular.

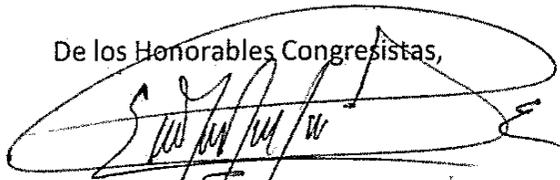
Así el Consejo de Estado determinó “No cualquier interés configura la causal de pérdida de investidura, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es:

***Directo***, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador;

***Particular***, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y

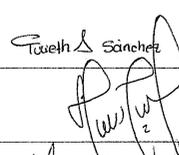
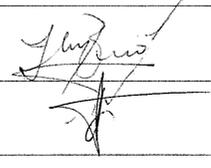
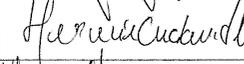
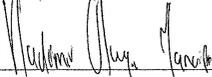
***Actual o inmediato***, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles<sup>20</sup>.

De los Honorables Congresistas,



**EDUAR TRIANA RINCÓN**  
Representante a la Cámara Boyacá  
Centro Democrático

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, Radicación número: PI. 01180-00 (C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia).

	
	Yenis Acosta Infante 41056 258
	

**CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL**

El día 30 de Julio del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley  Acto Legislativo

No. 132 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Eduar Triana Rincón

**SECRETARIO GENERAL**

**CONTENIDO**

Gaceta número 1316 - Miércoles, 6 de agosto de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de Ley número 123 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen disposiciones para el bienestar y la tenencia responsable de mascotas en Colombia .....	1
Proyecto de Ley número 124 de 2025 Cámara, por medio de la cual se autoriza la inhibición hormonal del deseo sexual como medida accesoria en delitos contra la libertad, integridad y formación sexual en menores de catorce (14) años y se dictan otras disposiciones.....	5
Proyecto de Ley número 125 de 2025 Cámara, por medio de la cual se promueve y regula la Bioconstrucción, la Construcción Sostenible, y la Arquitectura y Vivienda Tradicional, se adoptan medidas para reducir los Residuos de Construcción y Demolición (RCD) en el sector de la construcción y se dictan otras disposiciones.....	12
Proyecto de Ley número 132 de 2025 Cámara, encias frente a los juegos de apuestas, suerte y azar que se realizan en plataformas en línea y se dictan otras disposiciones .....	24