



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1397

Bogotá, D. C., jueves, 14 de agosto de 2025

EDICIÓN DE 29 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

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 93 DE 2025 SENADO

*por medio de la cual se regula el examen nacional de especialidades médicas como requisito obligatorio de mérito y oportunidad para el acceso a programas de especializaciones médicas en las instituciones de educación superior y facultades nacionales de medicina.*

<p>Bogotá D.C., Julio de 2025</p> <p>Doctor <b>DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ</b> Secretario General Senado de la República</p> <p>93/2025</p> <p>Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se regula el examen nacional de especialidades médicas como requisito obligatorio de mérito y oportunidad para el acceso a programas de especializaciones médicas en las instituciones de educación superior y facultades nacionales de medicina".</p> <p>Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y subsiguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se regula el examen nacional de especialidades médicas como requisito obligatorio de mérito y oportunidad para el acceso a programas de especializaciones médicas en las instituciones de educación superior y facultades nacionales de medicina".</p> <p>Por tal motivo, se anexa el original y dos copias.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>FABIAN DIAZ PLATA</b> Senador de la República</p>	<p><b>PROYECTO DE LEY N° 93 DE 2025 SENADO</b></p> <p>"Por medio de la cual se regula el examen nacional de especialidades médicas como requisito obligatorio de mérito y oportunidad para el acceso a programas de especializaciones médicas en las instituciones de educación superior y facultades nacionales de medicina".</p> <p>El Congreso de Colombia,</p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente Ley tiene como objeto crear y regular el examen nacional de especialidades médicas en las instituciones de educación superior y facultades nacionales de medicina, con el fin de promover la meritocracia. Para ello, se tomarán como referencia los exámenes de Estado de la Calidad de la Educación Superior - Saber Pro realizados por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES.</p> <p><b>Artículo 2º.</b> Créase el examen nacional de especialidades médicas como examen teórico para aspirar a un programa de especialización médica en el territorio nacional.</p> <p><b>Artículo 3º.</b> El examen nacional de especialidades médicas, tendrá como objetivo evaluar de forma equitativa e integral las competencias básicas de medicina general en las áreas de anestesia, oncología, cardiología, cirugía, dermatología, gastroenterología, endocrinología, enfermedades infecciosas, bioestadística y epidemiología, ginecoobstetricia, hematología, inmunología, genética, nefrología, neumología, neurología, oftalmología, otorrinolaringología, pediatría, psiquiatría, medicina interna, reumatología, ortopedia y urología.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El aspirante deberá dominar cada una de las áreas mencionadas, siendo este, el requisito indispensable para aplicar a los programas de especialización médica.</p> <p><b>Artículo 4º.</b> El Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con las instituciones y facultades de ciencias de la salud, elaborarán, formularán e implementarán el examen nacional de especialidades médicas, en un plazo de doce (12) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Durante dicho plazo, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, adelantará un proceso de concertación con el Consejo Nacional de Educación Superior – CESU y demás actores que estimen pertinentes, con el fin de formular los lineamientos para la implementación del examen nacional como requisito obligatorio de mérito y oportunidad para el acceso a programas de especializaciones médicas, teniendo como referencia los exámenes de Estado de la Calidad de la Educación Superior - Saber Pro realizados por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social, actualizará el examen nacional de especialidades médicas cada doce (12) meses.</p> <p><b>Artículo 5º.</b> El examen objeto de la presente Ley, deberá formularse a partir de los siguientes lineamientos:</p>
--	---

- a. El examen nacional de especialidades médicas, contará con un cuestionario que contendrá preguntas, acorde a la necesidad, sin que este sea superior al número de preguntas realizadas en los exámenes de Estado de la Calidad de la Educación Superior - Saber Pro del año inmediatamente anterior.
- b. Cada pregunta estará integrada por opciones de respuesta, de las cuales, solo una de ellas será la correcta.
- c. La presentación del examen nacional de especialidades médicas tendrá una duración de cuatro horas y media.
- d. Aquellas que el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social, consideren pertinentes.

**Artículo 6º.** El Ministerio de Educación Nacional a través del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICES, y el Ministerio de Salud y Protección Social, deberán diseñar una clasificación y puntaje que permita seleccionar de manera objetiva e inequívoca a los mejores aspirantes de manera escalonada.

Igualmente, acorde a los principios de neutralidad, transparencia y equidad, diseñarán un proceso de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias o denuncias – PQRS, que permitan a los evaluados atender sus solicitudes.

**Artículo 7º.** Los resultados obtenidos deben ser publicados en la plataforma del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICES. La publicación deberá contener las áreas en las que el evaluado presenta fortalezas y deficiencias.

**Artículo 8º.** Los resultados obtenidos por el evaluado en el examen nacional de especialidades médicas tendrán una vigencia de tres (3) años, contados a partir de la fecha de su publicación.

El proceso de selección para el ingreso a los programas de formación en especialidades médicas en instituciones de educación superior y sus facultades de ciencias de la salud, se llevará a cabo mediante un sistema de ponderación por porcentajes. Estos resultados corresponderán en un setenta por ciento (70%) del puntaje total a los resultados del examen nacional de especialidades médicas. El treinta por ciento (30%) restante corresponderá a los mecanismos internos que, en el marco de su autonomía institucional, cada Institución de educación superior establezca.

**Parágrafo 1º.** Durante el periodo de vigencia del examen nacional de especialidades médicas, el evaluado podrá hacer uso del resultado obtenido para efectos de admisión a cualquier programa de especialidades médicas. En caso de haberse presentado más de una vez, se considerará el resultado más reciente.

**Artículo 9º. Lineamientos para el proceso de selección del examen nacional de especialidades médicas.** Los evaluados, son seleccionados por las instituciones de educación superior de conformidad a los siguientes lineamientos:

- a. En el marco de su autonomía institucional, los procesos de selección de las instituciones de educación superior, deben estar soportados con conceptos valorativos derivados de la

aplicación de instrumentos diseñados para tal fin: Rúbricas, rejillas de valoración, entre otros, con las debidas ponderaciones.

- b. Los conceptos valorativos derivados de la aplicación a los que refiere el ítem anterior, serán analizados y avalados por los respectivos consejos de Facultad, Escuela o el cuerpo colegiado que haga sus veces en las respectivas Instituciones Educativas. El Ministerio de Educación Nacional y veedurías ciudadanas podrán solicitar a las respectivas facultades, los conceptos valorativos y las respectivas actas en las que se aprobaron.

**Parágrafo.** El proceso de selección del examen nacional de especialidades médicas, será inspeccionado por veedurías ciudadanas, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional.

**Artículo 10.** El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con las instituciones de educación superior y sus facultades de ciencias de la salud, implementarán una plataforma pública en la que se publiquen, de manera detallada el resultado ponderado total de cada aspirante, así como el detallado ponderado de cada fase del proceso de selección, incluyendo los instrumentos diseñados utilizados.

**Parágrafo.** La publicación y funcionamiento de esta plataforma estarán sujetos a la vigilancia y control por parte del Ministerio de Educación Nacional y de las veedurías ciudadanas, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control.

**Artículo 11º.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, ejercerá las funciones de vigilancia y control del examen y su ejecución.

**Artículo 12º. Vigencia.** La presente Ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
PROYECTO DE LEY DE 2025 SENADO**

"Por medio de la cual se regula el examen nacional de especialidades médicas como requisito obligatorio de mérito y oportunidad para el acceso a programas de especializaciones médicas en las instituciones de educación superior y facultades nacionales de medicina"

La presente exposición de motivos está compuesta por seis (6) apartados principales:

Contenido	
I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.....	5
II. OBJETO DEL PROYECTO.....	6
III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.....	6
IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD.....	12
V. IMPACTO FISCAL.....	16
VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO.....	17

**I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

Proyecto de Ley 056 de 2019 Cámara, "Por la cual se reglamentan las especialidades médicas y quirúrgicas y se dictan otras disposiciones". Autoría del Representante a la Cámara José Luis Correa López. Radicado el 23 de julio de 2019. Archivado por tránsito de legislatura de conformidad al Artículo 190 de la ley 5ta de 1992.

Proyecto de Ley 075 de 2020 Cámara, "Por la cual se regula el ejercicio de las especialidades médicas y quirúrgicas en medicina y se dictan otras disposiciones". Autoría del Representante a la Cámara José Luis Correa López. Radicado el 20 de julio de 2020. Archivado por tránsito de legislatura de conformidad al Artículo 190 de la ley 5ta de 1992.

Proyecto de Ley 024 de 2023 Senado, "Por medio de la cual se establece el examen nacional de especialidades médicas como requisito obligatorio de mérito y oportunidad en las instituciones y facultades nacionales de medicina para el acceso a programas de especializaciones médicas". Autoría del Senador Fabian Diaz Plata. Radicado el 25 de julio de 2023. Archivado por tránsito de legislatura de conformidad al Artículo 190 de la ley 5ta de 1992.

Proyecto de Ley 096 de 2024 Senado, "Por medio de la cual se establece el examen nacional de especialidades médicas como requisito obligatorio de mérito y oportunidad en las instituciones y facultades nacionales de medicina para el acceso a programas de especializaciones médicas". Autoría del Senador Fabian Diaz Plata. Radicado el 06 de agosto de 2024. Archivado por ponencia negativa en la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, bajo el argumento de contar con pronunciamientos por parte de entidades. No obstante, se radica nuevamente la iniciativa, con modificaciones que permitan dar claridad a los ponentes sobre la intención y finalidad de la misma, al igual que con correcciones de técnica legislativa.

**II. OBJETO DEL PROYECTO**

La presente Ley tiene como objeto crear y estandarizar el examen nacional de especialidades médicas teniendo como base las pruebas del examen de Estado de la Calidad de la Educación Superior - Saber Pro realizadas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICES) en las instituciones y facultades de educación superior de ciencias de la salud, promoviendo la meritocracia; en tal sentido, se establece el examen nacional de especialidades médicas como único examen teórico para aspirar a un programa de especialización médica.

**III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

La presente iniciativa surge de diferentes denuncias y solicitudes frente a la dificultad de cursar una especialización médica en Colombia, convirtiéndose su acceso en un sistema burocrático guiado por elementos cualitativos, debido a la falta de oferta educativa para este segmento y la alta demanda que puede presentar.

Este Proyecto de Ley es una herramienta que busca reducir la corrupción en el proceso de selección que hacen las instituciones de ciencias de la salud del país para asignar los pocos cupos que hay disponibles, guiándose fundamentalmente en su propio proceso que termina siendo engorroso y oscuro.

**Especialidades Médicas en Colombia**

En Colombia, a través de la Ley 1164 de 2007<sup>1</sup> se establecieron las disposiciones de planeación, formación, vigilancia y control del ejercicio, desempeño y ética, del talento humano en el área de la salud. A partir de esta Ley se fijaron bases para fomentar la especialización del talento humano en esta área.

De acuerdo con el Ministerio de Salud y Protección social, las especialidades médicas buscan profundizar el conocimiento en un área específica de la salud, a través de estudio y focalización de determinado componente. En Colombia, el Observatorio de Talento Humano en Salud (OTHS), es la entidad que lleva control estadístico del talento humano en esta área y así mismo, busca la producción, análisis y difusión de esta información<sup>2</sup>.

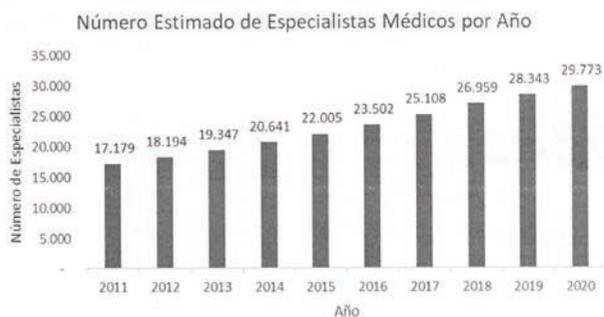
En el siguiente gráfico se muestra el número de profesionales universitarios en el área de la salud, por año.

<sup>1</sup> Ley 1164 de 2007. Por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1164\\_2007.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1164_2007.html)  
<sup>2</sup> Observatorio de Talento Humano en Salud (OTHS). Extraído de: <https://www.sispro.gov.co/observatorios/ontalento humano/Paginas/Observatorio-de-Talento-Humano-en-Salud.aspx>



Fuente: Sistema Integral de Información de la Protección Social SISPRO. Observatorio de Talento Humano en Salud (OTHS).

De acuerdo a cifras del OTHS, entre 2011 y 2020 el número de profesionales médicos con especialización ha ido en aumento, como se muestra en el siguiente gráfico:



Fuente: Sistema Integral de Información de la Protección Social SISPRO. Observatorio de Talento Humano en Salud (OTHS).

Si bien el número de profesionales médicos especializados ha aumentado aproximadamente un 5% por año, en un estudio realizado por el OTHS, se estimó que para 2016 la demanda de especialistas médicos en el país fue de 39.000 médicos especialistas, sin embargo, la oferta de especialistas para

dicho año fue de tan solo 23.500 profesionales. Es decir que, para 2016 hubo un déficit aproximado de 16 mil profesionales médicos en Colombia.

En dicho estudio, se realizó una estimación de la demanda de especialistas médicos en el país para 2030, así como el número de especialistas que estarán ofertando sus servicios en dicho año. Los resultados de este estudio no son alentadores pues arroja que vamos a tener una necesidad no cubierta de 7 mil especialistas médicos para 2030.

En promedio una especialización médica tiene una duración de 3 años. De acuerdo al banco de datos disponible del Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO) en 2017 el número de profesionales médicos universitarios fue de 355.386. Comparando esta cifra con la cantidad de profesionales especializados en el tercer año siguiente (2020), se evidencia que solo el 8,38% de los profesionales contaban con una especialización. Si bien esta cifra corresponde a un estimado, se evidencia la baja tasa de profesionales de salud especializados en el país.

Para 2020 la distribución de especialidades médicas en el país se concentró en medicina interna con 4.381 profesionales, seguido de Pediatría con 4.149 especialistas y Anestesiología con 3.713 especialistas.

Especialización	Número de Profesionales
Medicina Interna	4.381
Pediatría	4.149
Anestesiología	3.713
Ginecología y Obstetricia	2.608
Cirugía General	2.242
Ortopedia y Traumatología	1.523
Radiología e Imágenes	1.481
Oftalmología	1.335
Psiquiatría	1.244
Dermatología	983
Cirugía Plástica	863
Medicina Familiar	784
Otorrinolaringología	680
Urología	622
Patología	567
Medicina Física y Rehabilitación	438
Neurología	435
Neurocirugía	391
Medicina del Deporte	299
Medicina del Trabajo	266
Medicina de Urgencias	262
Cirugía Pediátrica	164
Medicina Nuclear	86
Alergología	80
Medicina del Dolor y Cuidados Paliativos	73
Medicina Forense	42
Medicina Aeroespacial	35
Genética Médica	27

Fuente: Sistema Integral de Información de la Protección Social SISPRO. Observatorio de Talento Humano en Salud (OTHS).

Actualmente una de las causas principales del déficit de especialistas médicos en el país es la insuficiencia de cupos en instituciones universitarias para que los profesionales realicen sus estudios, así como los bajos salarios ofrecidos por las instituciones de salud que los emplean. Adicionalmente, dentro de los criterios de selección para el ingreso a una especialidad se encuentran las pruebas específicas de conocimiento, que son realizadas por cada institución de acuerdo a los criterios que ésta establezca. Es decir, que no hay unos lineamientos estandarizados a nivel nacional para ingresar a estos programas.

En el caso colombiano se han identificado casos de corrupción en estas pruebas de admisión, donde se han presentado denuncias al interior del gremio médico en donde señalan principalmente dos factores que impiden el acceso por meritocracia a los programas de especialidades médicas, en primer lugar, la utilización de las llamadas "palancas personales" durante la fase de entrevista en los procesos de admisión médica, donde prioriza las influencias por sobre los méritos académicos, en segundo lugar, las llamadas "ventas de cupos" de especialidades médicas a cambio altas sumas de dinero, como sucedió en la Universidad Metropolitana de Barranquilla, institución que en 2018 fue señalada por más de 500 estudiantes por presuntamente invalidar exámenes de admisión de manera injusta para ceder los cupos a personas que hubiesen pagado una millonaria cifra para ser admitidos<sup>3</sup>. Como este se sospecha de muchos casos más, sin embargo, debido al miedo que genera el realizar públicamente este tipo de denuncias, el aislamiento académico y la inacción por parte de las autoridades judiciales y educativas, se convirtió en una terrible realidad silenciosa para quienes desean especializarse en medicina.

Otro caso fue en julio de 2024. El Ministerio de Educación Nacional realizó inspecciones en universidades de Barranquilla y Cartagena tras denuncias sobre presuntas irregularidades en el acceso a especialidades médicas, incluyendo la venta de cupos, manipulación de entrevistas y exigencias económicas que bordean los \$200 millones por un ingreso informal, lo cual revela una grave vulneración al derecho al mérito, afectando no solo a los profesionales sino también al sistema de salud que depende de una formación especializada idónea<sup>4</sup>.

Igualmente, es importante mencionar el testimonio publicado sobre el proceso de admisión en especialidades médico-quirúrgicas en la Universidad del Valle, el cual ilustra las tensiones existentes sobre la problemática en comento. Pues, pese a ser un examen con peso del 95% en la nota final, los resultados exhiben comportamientos estadísticos atípicos, donde solo un grupo mínimo alcanza puntajes muy elevados<sup>5</sup>.

A estas problemáticas se suma el que en muchas ocasiones las instituciones educativas declaran convocatorias de admisión desiertas, otro mecanismo para controlar el número de profesionales disponibles, a cargo de los mismos docentes y miembros de gremios de determinadas especialidades con el fin de que solo cierta élite pueda acceder a estos programas.

<sup>3</sup> Blu Radio. Denuncian carrusel de cupos en la Universidad Metropolitana de Barranquilla. <https://www.bluradio.com/blu360/caribe/denuncian-carrusel-de-cupos-en-la-universidad-metropolitana-de-barranquilla>

<sup>4</sup> El Heraldo. Las dificultades para acceder a un cupo en especialización médico-quirúrgica. Extraído de: <https://www.elferaldo.co/local/2024/07/07/las-dificultades-para-acceder-a-un-cupo-en-especializacion-medico-quirurgica/>

<sup>5</sup> Las 2orillas. El examen de admisión a especialidades clínico-quirúrgicas en la Univalle. Extraído de: [https://www.las2orillas.co/el-examen-de-admision-a-especialidades-clinicoquirurgicas-en-la-univalle/#google\\_vignette](https://www.las2orillas.co/el-examen-de-admision-a-especialidades-clinicoquirurgicas-en-la-univalle/#google_vignette)

No obstante, todos los profesionales médicos en Colombia, tienen como requisito de grado el examen de Estado de la Calidad de la Educación Superior - Saber Pro, el cual evalúa las competencias de los profesionales universitarios próximos a graduarse. Dentro de este examen se evalúan no solo competencias genéricas sino también competencias específicas a través módulos de acuerdo al programa de estudios al que pertenezca el estudiante.

En el área de la salud se encuentran los módulos "Promoción de la salud y prevención de la enfermedad" y "Atención en Salud". Cada uno de estos módulos evalúa 5 competencias como se muestran a continuación:



Fuente: Ministerio de Educación Nacional. ICfes.



Fuente: Ministerio de Educación Nacional. ICESF.

En la actualidad, la prueba del examen de Estado de la Calidad de la Educación Superior - Saber Pro, desde la perspectiva de los estudiantes de pregrado y las universidades, no tienen gran relevancia en los procesos de selección para acceder a programas de especialidades médicas, sin embargo, la experiencia y estructura desarrollada a lo largo de los años en esta prueba, la convierten en la base para la creación de un examen nacional de especialidades médicas, el cual tendrá, como objetivo crear, fomentar e implementar un mecanismo de acceso a los programas de especialidades médicas, unificado, escalonado, meritocrático, público y transparente.

Este examen nacional de especialidades médicas será formulado autorizado y actualizado cada doce (12) meses por el Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Salud, en coordinación con las Instituciones y facultades de ciencias de la salud, y contendrá un cuestionario con preguntas acorde a la necesidad, sin que este sea superior a las pruebas del examen de Estado de la Calidad de la Educación Superior - Saber Pro del año inmediatamente anterior. Cada pregunta constará de varias opciones de respuesta, de las que solo una de ellas será la correcta. Teniendo como objetivo evaluar de forma equitativa las competencias básicas que en medicina general se deben conocer y dominar, en las diferentes áreas médicas como son anestesia, oncología, cardiología, cirugía, dermatología, gastroenterología, endocrinología, enfermedades infecciosas, bioestadística y epidemiología, ginecoobstetricia, hematología, inmunología, genética, nefrología, neumología, neurología, oftalmología, otorrinolaringología, pediatría, psiquiatría, medicina interna, reumatología, ortopedia y urología. Los resultados de este examen tendrán una vigencia de tres (3) años, con el objetivo de mantener el mayor grado de equitatividad.

o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.<sup>8</sup>

- Artículo 26. "Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos."<sup>9</sup>

Esto, da una segunda pincelada a lo que se reconoce la libertad de todo ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos a escoger su profesión u oficio, lo cual para hacerse efectivo requiere medios de participación y concurso basados en la meritocracia, otro método con diferentes principios necesariamente implicará una obstrucción al pleno ejercicio de esta garantía, como ocurre actualmente en el acceso a los programas de especialidades médicas.

- Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.<sup>10</sup>

Si bien es cierto que la Constitución política en su artículo 44 corresponde a garantizar el derecho a la educación en Niños, Niñas y Adolescentes, la Corte Constitucional en su jurisprudencia lo ha ampliado su alcance a garantizar este derecho en adultos, tal como lo señala la Sentencia T-434 de 2018. y fungiendo como Magistrada Ponente la Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado: "El derecho a la educación, tanto en los tratados de derechos humanos suscritos por Colombia como en su consagración constitucional, es un derecho de la persona y, por lo tanto, es fundamental tanto en el caso de los menores como en el de los adultos. Su relación con la dignidad humana no se desvanece con el paso del tiempo y su conexión con otros derechos fundamentales se hace acaso más notoria con el paso del tiempo, pues la mayor parte de la población adulta requiere de la educación para el acceso a bienes materiales mínimos de subsistencia mediante un trabajo digno. Más allá de lo expuesto, la educación no sólo es un medio para lograr esos trascendentales propósitos sino un fin en sí

<sup>8</sup> Artículo 13. Constitución Política de Colombia. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#13](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#13)  
<sup>9</sup> Artículo 26. Constitución Política de Colombia. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#26](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#26)  
<sup>10</sup> Artículo 44. Constitución Política de Colombia. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr001.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html)

Finalmente, este examen nacional unificado de especialidades médicas, será la puerta de inicio para poder cumplir con las exigencias que el gremio médico, especialmente los más jóvenes aspiran, donde sus méritos y conocimientos serán los que primen por encima de la burocracia, el dinero y los contactos personales.

Particularmente porque busca garantizar condiciones de equidad en el acceso a los programas de especialización médica, a través de un examen nacional que promueva el mérito como criterio central, sin desconocer la autonomía de las instituciones de educación superior. **Y resaltamos esto último, en la medida en que esta iniciativa NO pretende sustituir los mecanismos propios de selección de cada institución de educación superior, sino complementarlos, fortaleciendo su legitimidad y su control ciudadano, en armonía con el principio de autonomía universitaria consagrado en el artículo 69 de la Constitución.**

#### IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

##### CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Esta iniciativa surge como parte del desarrollo de los artículos superiores 1, 2, 13, 26, 44, 67, 69 de la Constitución Política:

- Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.<sup>6</sup>
- Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.<sup>7</sup> Recordando que es deber del estado "garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes" lo cual se desarrollará adelante en el Artículo 44, 67 y subsiguientes, jurisprudencia concordante y bloque de constitucionalidad.
- Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados

<sup>6</sup> Artículo 1. Constitución Política de Colombia. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#1](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#1)  
<sup>7</sup> Artículo 2. Constitución Política de Colombia. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#2](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#2)

mismo, pues un proceso de educación continua durante la vida constituye una oportunidad invaluable para el desarrollo de las capacidades humanas"<sup>11</sup>

- Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.<sup>12</sup>

Esto implica, que el derecho a la educación deberá ser atendido bajo dos perspectivas, 1. Como Servicio Público y 2. Un derecho, que es deber del estado garantizar a todos los ciudadanos. Esta perspectiva, obliga al estado y a sus instituciones a ofertar de manera efectiva y con el cumplimiento de altos estándares de calidad, esto en el marco de su labor social.

- Artículo 69. "Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior".<sup>13</sup>

Si bien la autonomía universitaria determina que estas IES serán los competentes para reglarse, admitir y determinar sus procesos, el mismo artículo define que el estado facilitará financieramente el acceso de todas las personas aptas para la educación superior, esta financiación necesariamente se encuentra ligada a unos lineamientos de idoneidad y pertinencia en la ejecución de los recursos, ante esto, y ante las repetidas situaciones de corrupción a las cuales se han enfrentado los aspirantes a los programas de especialización médica, se hace necesario realizar la intervención a la que refiere este articulado y que el estado brinde opciones de acompañamiento de los procesos de selección. El estado no

<sup>11</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-434 del 29 de octubre de 2018. M.P. Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-434-18.htm>  
<sup>12</sup> Artículo 67. Constitución Política de Colombia. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr002.html#67](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#67)  
<sup>13</sup> Artículo 69. Constitución Política de Colombia. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr002.html#69](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#69)

infringirá la valiosa autonomía universitaria por la que se ha luchado desde las diferentes organizaciones estudiantiles y profesoras a lo largo de nuestra historia nacional, puesto que el mecanismo planteado implica una participación de las mismas IES en las mesas de construcción de los exámenes de admisión.

Por su parte, atendiendo al bloque de constitucionalidad, nos remitimos al: **Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC), Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).**

Los anteriores hacen énfasis en la necesidad de garantizar al ciudadano el acceso efectivo, sin arandelas a los diferentes niveles educativos a los cuales según su interés y perfil profesional le permitan acceder. En constancia de esto:

- **Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** En su artículo 13 señala que: "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz (...). 2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: (...) c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (...)"<sup>14</sup>
- **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC).** En su Observación General número 13, y en calidad de intérprete del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señaló que la educación es: "El principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades"<sup>15</sup>
- **Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.** En su artículo 26, señala que: "Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos."<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Artículo 13. Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Extraído de: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

<sup>15</sup> Observaciones Generales 13: El Derecho a la Educación (Artículo 13). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC). Extraído de: <https://www.right-to-education.org/es/resource/observaciones-generales-13-el-derecho-la-educacion-articulo-13>

<sup>16</sup> Artículo 26. Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Extraído de: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

- **Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).** En su artículo 13, estipula el mismo contenido normativo que el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, referido anteriormente.<sup>17</sup>

**NORMATIVIDAD**

- **Ley 115 de 1994.** "Por la cual se expide la ley general de educación", en su artículo 1° establece que "La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes".<sup>18</sup>

Ratificando que la educación no tendrá como limitante su edad y/o condición para acceder a los diferentes niveles de educación a nivel nacional. Es deber del estado garantizar que el acceso a esta no se vea nublado por acciones que no correspondan a la actividad misional de las instituciones ofertantes de la Especializaciones Médicas.

**V. IMPACTO FISCAL**

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

<sup>17</sup> Artículo 13. Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). Extraído de: <https://www.oas.org/dil/esp/Protocolo%20Adicional%20a%20la%20Convencion%20Americana%20sobre%20Derechos%20Humanos%20en%20Materia%20de%20Derechos%20Economicos,%20Sociales%20y%20Culturales%20Protocolo%20de%20San%20Salvador%20Republica%20Dominicana.pdf>

<sup>18</sup> Artículo 1. Ley 115 de 1994. Extraído de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0115\\_1994.html#1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html#1)

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

...Así, pues, el mencionado art. 7º de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

...Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso."<sup>19</sup>

**VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

Atentamente,

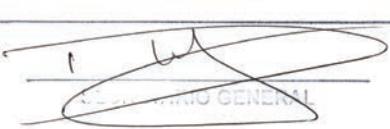
**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República

<sup>19</sup> Sentencia C-315/08, Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-315-08.htm>

**SENADO DE LA REPUBLICA**  
Secretaría General (Art. 109 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 30 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 93 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H. Fabian Diaz Plata



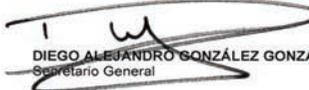
SECCIÓN DE LEYES

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

Bogotá D.C., 30 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.093/25 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL EXÁMEN NACIONAL DE ESPECIALIDADES MÉDICAS COMO REQUISITO OBLIGATORIO DE MÉRITO Y OPORTUNIDAD PARA EL ACCESO A PROGRAMAS DE ESPECIALIZACIONES MÉDICAS EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y FACULTADES NACIONALES DE MEDICINA", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador FABIAN DÍAZ PLATA. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Secretario General

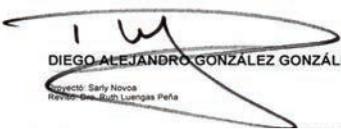
PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 30 DE 2025

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

**CÚMPLASE**

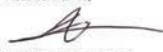
**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

  
LIDIO ARTURO GARCÍA URBAY  
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Suplente: Sarly Novoa  
Revisor: Luis Luengas Peña

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 94 DE 2025 SENADO

*por medio de la cual se promueve y regula el uso de perros guía o de asistencia por parte de personas en situación de discapacidad.*

<p>Bogotá D.C., Julio de 2025</p> <p>Doctor <b>DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ</b> Secretario General Senado de la República</p> <p style="text-align: right; margin-right: 20px;">94 VII</p> <p>Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se promueve y regula el uso de perros guía o de asistencia por parte de personas en situación de discapacidad".</p> <p>Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y subsiguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se promueve y regula el uso de perros guía o de asistencia por parte de personas en situación de discapacidad".</p> <p>Por tal motivo, se anexa el original y dos copias.</p> <p>Atentamente,  <b>FABIAN DIAZ PLATA</b> Senador de la República</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY No. ___ DE 2025 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;">"Por medio de la cual se promueve y regula el uso de perros guía o de asistencia por parte de personas en situación de discapacidad".</p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia,</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO I</b> <b>DISPOSICIONES GENERALES</b></p> <p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto promover y regular el uso de perros guía o de asistencia y garantizar el ejercicio del derecho al acceso, deambulación y permanencia a lugares públicos o privados de uso público y a los medios de transporte, en todas sus modalidades, de las personas en situación de discapacidad visual o con otras categorías de discapacidad acompañadas de estas ayudas vivas.</p> <p><b>Artículo 2º. Definiciones.</b> Para efectos de la presente Ley se adoptan las siguientes definiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Personas en situación de discapacidad visual:</b> En esta categoría se incluye a aquellas personas que presentan deficiencias para percibir la luz, forma, tamaño o color de los objetos. Se incluye a las personas ciegas y a las personas con baja visión, es decir, quienes, a pesar de usar gafas o lentes de contacto, o haberse practicado cirugía, tienen dificultades para distinguir formas, colores, rostros, objetos en la calle, ver en la noche, ver de lejos o de cerca, independientemente que sea por uno o ambos ojos. Estas personas presentan diferentes grados de dificultad en la ejecución de actividades de cuidado personal, del hogar o del trabajo, entre otras. Para una mayor independencia y autonomía, estas personas pueden requerir productos de apoyo como bastones de orientación, lentes o lupas, textos en braille, macrotipo (texto ampliado), programas lectores de pantalla, programas magnificadores o información auditiva, entre otros. Para su participación requieren contextos accesibles en los que se cuente con señales informativas, orientadoras y de prevención de situaciones de riesgo, con colores de contraste, pisos con diferentes texturas y mensajes, en braille o sonoros, entre otros.</li> <li>2. <b>Personas en situación de discapacidad:</b> En concordancia con la Ley 1346 de 2009 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013, son aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.</li> <li>3. <b>Perro guía y de asistencia:</b> Aquel ejemplar canino que ha sido adiestrado en centros especializados nacionales o internacionales que pertenezcan o sean homologados por la entidad que el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), o quien haga sus veces. Estos ejemplares han sido esterilizados y se dedican al acompañamiento, guía y ayuda de una persona con y/o en situación de discapacidad. Tienen que superar un proceso de selección y finalizar satisfactoriamente su adiestramiento, habiendo adquirido las aptitudes precisas para mejorar la independencia y autonomía de su usuario, y obtener la identificación correspondiente que así lo acredite.</li> <li>4. <b>Usuario:</b> Persona en situación de discapacidad visual o con discapacidad que utilice un perro guía o de asistencia debidamente acreditado, en consonancia y bajo lo</li> </ol>
---	---

5. **Lugares públicos o privados de uso público:** Inmuebles, espacios y dependencias, exteriores e interiores, de propiedad pública o privada de uso institucional, comercial o de servicios donde se brinda atención al público o en los cuales exista concurrencia de público.

6. **Discriminación:** En concordancia con la Ley 1346 de 2009 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013, es cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar, menoscabar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo.

7. **Acceso y accesibilidad:** Condiciones y medidas pertinentes que deben cumplir las instalaciones y los servicios con el fin de asegurar el uso de las personas con discapacidad visual o con discapacidad usuarias de perros guía o de asistencia, en igualdad de condiciones con las demás personas, sin barreras físicas, comunicativas y actitudinales que impidan su ingreso, deambulación y permanencia de forma libre, autónoma e independiente y el acceso a una información amplia y suficientes para la toma de decisiones libres e informadas.

8. **Barreras:** Cualquier tipo de obstáculo que impida el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad visual o con discapacidad usuarias de perro guía o de asistencia al acceso, deambulación y permanencia a lugares públicos o privados de uso público y a los medios de transporte en todas sus modalidades. En concordancia con la Ley Estatutaria 1618 de 2013, estas pueden ser:

- a. **Actitudinales:** Conductas, palabras, frases, sentimientos, preconcepciones y/o estigmas que impiden u obstaculizan el acceso en condiciones de igualdad de las personas usuarias de perro guía o de asistencia a los espacios, objetos, servicios y en general a las posibilidades que ofrece la sociedad.
- b. **Comunicativas:** Obstáculos que impiden o dificultan el acceso a la información, a la consulta, al conocimiento y en general, el desarrollo en condiciones de igualdad del proceso comunicativo de las personas con discapacidad a través de cualquier medio o modo de comunicación, incluidas las dificultades en la interacción comunicativa de las personas.
- c. **Físicas:** Obstáculos materiales, tangibles o construidos que impiden o dificultan el acceso y el uso de espacios, objetos y servicios de carácter público y privado, en condiciones de igualdad por parte de las personas con discapacidad.

**Parágrafo.** Las demás definiciones no previstas expresamente en este artículo se interpretarán conforme a lo establecido en la legislación vigente en esta materia.

**CAPÍTULO II**  
**REQUISITOS EXIGIDOS PARA EL USO DEL PERRO GUÍA O DE ASISTENCIA**

**Artículo 3º. Condiciones generales de uso de perros guía o de asistencia.** Los perros guía o de asistencia deberán estar debidamente adiestrados para la realización de la actividad de acompañamiento de personas con y/o en situación de discapacidad. Además, deberán estar debidamente identificados y permanecer al pie del usuario durante todo el tiempo.

- e) Cumplir y respetar las normas de higiene y seguridad en vías y lugares públicos, disponiendo y recogiendo los excrementos de sus perros guías o de asistencia.
- f) Garantizar la protección y bienestar del perro guía o de asistencia, cumpliendo los requisitos de trato, manejo y etológicos para una adecuada calidad de vida.
- g) Otorgar al perro guía o de asistencia periodos de descanso suficientes para mantener su salud y la capacidad de desempeñar sus funciones de servicio.
- h) Responder por los daños que pudiera causar el perro guía bajo su cargo.
- i) Los perros guía o de asistencia deberán ser esterilizados obligatoriamente para obtener dicha condición.
- j) Cuidar con diligencia la higiene y sanidad del perro guía o de asistencia.

**Parágrafo 1º.** En ningún caso se exigirá de forma irrazonable o arbitraria condiciones sanitarias complementarias a las establecidas para cualquier perro destinado a otra actividad.

**Parágrafo 2º.** En el caso de no cumplir con lo establecido en el literal d) del presente artículo, la persona usuaria del perro guía o de asistencia estará sujeto a las sanciones del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016, o demás normas que las sustituyan, modifiquen, aclaren o complementen.

**Parágrafo 3º.** En el caso del literal f) del presente artículo, la persona usuaria del perro guía o de asistencia puede disponer de una póliza o seguro de daños a terceros, que cubra cualquier contingencia derivada del uso del perro guía.

**Artículo 6º. Ejercicio del derecho en el transporte público.** Con relación al transporte de pasajeros, colectivo, masivo o individual, en cualquiera de sus modalidades, está sujeto a las siguientes características:

- a) La persona usuaria de perro guía o de asistencia tiene preferencia en la reserva del asiento con mayor espacio libre en su entorno o adyacente a un pasillo, según el medio de transporte de que se trate.
- b) El perro guía deberá viajar siempre junto a su usuario en la forma más adecuada, sin que su presencia sea computada en las plazas del vehículo.
- c) En el modo aéreo se atenderá a las disposiciones nacionales vigentes sobre la materia o en su defecto a la práctica internacional sobre el transporte de perros guía o de asistencia.
- d) Los conductores u operarios de vehículos de servicio público de transporte no podrán negarse a prestar el servicio a personas con discapacidad visual o con discapacidad acompañadas de su perro guía o de asistencia, siempre y cuando éste último vaya provisto de las identificaciones establecidas en la presente Ley.
- e) El acceso de los perros guía o de asistencia en el transporte público en cualquiera de sus modalidades no puede conllevar, en ningún caso, costo alguno para la persona con discapacidad visual o con discapacidad.
- f) Los derechos y obligaciones que este artículo impone o reconoce a las personas usuarias de perro guía o de asistencia son extensivos igualmente a los instructores o entrenadores de los centros de adiestramiento, debidamente identificados, mientras realicen las funciones de entrenamiento de los perros guía o de asistencia o de acoplamiento al usuario.

**Parágrafo.** Las empresas, instituciones u organizaciones que se nieguen a prestar el servicio a las personas usuarias de perro guía o de asistencia estarán sujetas a las sanciones que establezca el Ministerio de Transporte.

**Artículo 4º. Identificación.** Los perros guías o de asistencia se identificarán como tales en todo momento mediante el carné o distintivo oficial expedido por la institución u organización que lo adiestró. El perro guía o de asistencia deberá permanecer con el arnés o chaleco según corresponda. Esta identificación se llevará de forma visible. El carné o identificación que expidan las referidas instituciones u organizaciones deberá contener:

1. La foto del ejemplar.
2. El nombre y raza a la que pertenece.
3. Nombre e identificación, del usuario o propietario del animal.
4. Fecha de expedición y expiración.
5. Centro de capacitación y número de microchip de identificación del ejemplar canino.

**Parágrafo 1º.** El usuario deberá estar en condiciones de acreditar en todo momento que el animal cumple con los requisitos sanitarios correspondientes y que no padece ninguna enfermedad transmisible al ser humano, entendiéndose por tales las incluidas en el cuadro de antropozoonosis vigente. De igual manera, el perro guía o de asistencia deberá contar con esquema de vacunación para la especie y la edad, que incluya la vacuna contra la rabia, así como esquema de sanidad animal que incluya desparasitación periódica contra parásitos internos, parásitos externos y haber dado resultado negativo a las pruebas de leishmaniasis, leptospirosis y brucelosis.

**Parágrafo 2º.** Para la utilización de otros tipos de animales que se constituyan en ayudas vivas se tomarán como parámetros de referencia lo especificado en la presente Ley, sin perjuicio de la reglamentación que se expida en dicha materia.

**Parágrafo 3º.** En el caso de que el ejemplar canino fuese de origen extranjero y/o hubiese recibido entrenamiento en el extranjero, se deberá acreditar dicha situación y presentar el certificado sanitario expedido por la autoridad nacional competente al momento del ingreso del animal al país.

**CAPÍTULO III**  
**DEBERES, OBLIGACIONES Y DERECHOS DE LOS USUARIOS DE PERROS GUÍA O DE ASISTENCIA**

**Artículo 5º. Obligaciones de los usuarios.** Todo usuario de perro guía o de asistencia está obligado a:

- a) Mantener al perro guía o de asistencia sujeto por el arnés o una correa u otro elemento de similar función. Así como con el arnés puesto o los chalecos de identificación. No siendo obligatorio el uso del bozal. Los perros guía pertenecientes a razas consideradas potencialmente peligrosas deberán usar bozal en lugares públicos. En los demás casos no será obligatorio el uso del bozal.
- b) Emplear al perro guía o de asistencia exclusivamente para aquellas funciones para las que fue adiestrado.
- c) Exhibir, en cada ocasión que así le sea requerida, con motivo del ejercicio de sus derechos el carné o certificado de vacunación y sanitario, firmado y expedido por un médico veterinario.
- d) Cumplir con las normas de bienestar animal, incluyendo las de alimentar e hidratar oportunamente al perro guía o de asistencia y suministrar atención veterinaria cuando lo requiera.

**Artículo 7º. Acceso, deambulación y permanencia en lugares públicos o privados de uso público.** Se permitirá el acceso, deambulación y permanencia de las personas usuarias de perro guía o de asistencia junto con estos, siempre que cumplan con lo dispuesto en esta Ley.

**Parágrafo 1º.** Las empresas, instituciones u organizaciones que se nieguen a permitir el acceso, deambulación y permanencia en los lugares públicos o privados de uso público a las personas usuarias de perro guía o de asistencia, estarán sujetas a las sanciones establecidas en el artículo 6 de la Ley 1287 de 2009, o demás normas que lo sustituyan, modifiquen, aclaren o complementen.

**Parágrafo 2º.** La persona que impida el ingreso, acceso, deambulación y permanencia en los lugares públicos o privados de uso público a las personas usuarias de perro guía o de asistencia, estará sujeto a las sanciones del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016, o demás normas que las sustituyan, modifiquen, aclaren o complementen.

**Parágrafo 3º.** El acceso de los perros guía no puede conllevar costos adicionales por este concepto para la persona con discapacidad con relación al acceso, deambulación y permanencia a lugares públicos o privados de uso público.

**Artículo 8º. Extensión del derecho.** Cuando los instructores o entrenadores de los centros o instituciones de adiestramiento debidamente identificados realicen ejercicios de entrenamiento o de acoplamiento individual de perros guías, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los establecidos para las personas usuarias de perro guía o de asistencia.

**Artículo 9º. Beneficios para la importación e ingreso de perros guía o de asistencia y aparejos.** La importación de perros guía o de asistencia y el ingreso de estos al país no generará pagos arancelarios ni de impuestos para los usuarios de perros guía o de asistencia que se encuentren en los grupos A, B y C del SISBEN IV y para Entidades Sin Ánimo de Lucro que dentro de su función social requieran de los servicios de perros guía o de asistencia.

Los arneses u otros instrumentos necesarios para uso exclusivo de personas en situación de discapacidad visual o con discapacidad que se encuentren en los grupos A, B y C del SISBEN IV y para el uso por parte de Entidades Sin Ánimo de Lucro que dentro de su función social requieran de los servicios de perros guía o de asistencia están exentos del pago de derechos arancelarios.

**Artículo 10º. Límites al ejercicio del derecho de uso de perro guía o de asistencia.** El usuario del perro guía o de asistencia no podrá ejercer el derecho reconocido en la presente Ley y en otras normas vigentes, cuando concurren algunas de las siguientes circunstancias:

1. En caso de grave peligro inminente para el usuario o para el propio perro guía o para terceras personas.
2. Cuando el animal presente síntomas de enfermedad exteriorizados mediante signos febriles, alopecias anormales, deposiciones diarreas, secreciones anormales, señales de parásitos externos, heridas que por su tamaño o aspecto supongan un presumible riesgo para sí mismo o para las personas.
3. Cuando el animal tenga actitudes agresivas.
4. Cuando se vaya a ingresar a sitios de análisis de muestras bacteriológicas, internación, salas de cuidados intensivos, quirófanos, pabellones de quemados, o demás instalaciones que requieran una situación de inocuidad especializada.
5. En los espacios de preparación y almacenamiento de alimentos de restaurantes, hoteles o similares.

**Parágrafo 1º.** Lo dispuesto en el numeral 4 del presente artículo, no supondrá que el usuario no pueda ingresar a salas de urgencias, atención de medicina externa o ambulatoria, odontología, oftalmología o similares con su perro guía o de asistencia, teniendo en cuenta que este es el que lo desplaza al sitio de prestación del servicio, pero, en todo caso, deberá acatar las indicaciones acatar las indicaciones del personal a cargo de la atención para efectos de la permanencia del animal al interior de las instalaciones donde se presten dichos servicios.

**Parágrafo 2º.** Lo dispuesto en el numeral 5 del presente artículo no constituye una prohibición de estar en sitios de venta de comidas preparadas en igualdad de condiciones con las demás personas, acompañados por su perro guía o de asistencia. En estos lugares, el usuario deberá acatar las indicaciones del personal a cargo de la atención para efectos de la permanencia del animal al interior de las instalaciones donde se presten dichos servicios.

**CAPÍTULO V  
CENTROS, INSTITUCIONES U ORGANIZACIONES DE ENTRENAMIENTO DE PERROS GUÍA O DE ASISTENCIA**

**Artículo 11º.** Centros, instituciones u organizaciones de entrenamiento de perros guía o de asistencia. Los centro, instituciones u organizaciones de entrenamiento de perros guía o de asistencia que acompañen a las personas en situación de discapacidad será certificados por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), según los estándares internacionales y las normas que dicha entidad establezca para ello.

Las estrategias de entrenamiento de los perros guía o de asistencia deberán garantizar las condiciones de bienestar animal, y en consecuencia, quedan prohibidas todas las prácticas crueles o que puedan afectar su salud.

Los centro, instituciones u organizaciones de entrenamiento de perros guía o de asistencia deberán garantizar la satisfacción de las necesidades de los animales que tienen a su cargo y deberán, en todos los casos, garantizar condiciones adecuadas para su alimentación, descanso, esparcimiento, socialización hidratación y atención primaria en caso de emergencia médica veterinaria.

**Artículo 12º.** Vigencia del certificado u homologación de los centros de adiestramiento de perros guía o de asistencia. La certificación expedida por la entidad creada o designada por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), a favor de los centros de adiestramiento de perros guía o de asistencia en Colombia, tendrá una vigencia de tres (3) años.

Antes que culmine dicho plazo, el respecto beneficiario de la certificación deberá solicitar la renovación, de acuerdo con lo que establezca el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

**Parágrafo.** La entidad o institución de entrenamiento de perros guía o de asistencia, que no obtenga su certificación u homologación podrá tramitarla de nuevo al realizar las correcciones debidas en los términos establecidos en la reglamentación expedida por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) para dicho fin.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_ DE 2025 SENADO  
"Por medio de la cual se promueve y regula el uso de perros guía o de asistencia por parte de personas en situación de discapacidad"**

La presente exposición de motivos está compuesta por seis (6) apartados principales:

Contenido	
I. ANTECEDENTES.....	9
II. OBJETO DEL PROYECTO.....	10
III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.....	10
IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD.....	16
V. CONFLICTO DE INTERÉS.....	21
VI. IMPACTO FISCAL.....	20

**I. ANTECEDENTES**

El 14 de noviembre de 2018 fue radicado en la Cámara de Representantes el proyecto de Ley N°265/18 C, autoría de los Representantes a la Cámara John Jairo Cárdenas, Elbert Díaz y otros, que tenía como objetivos principales: 1. Garantizar la protección de las personas en situación de vulnerabilidad por padecer discapacidades diferentes a la visual. 2. Facilitar el ejercicio irrestricto de los derechos de los ciudadanos en situación de discapacidad física, mental, sensorial, psiquiátrica o cognitiva. 3. Modificar las expresiones restrictivas de la Ley 1801 de 2016, que obstaculizan el goce efectivo y ejercicio libre de los derechos de los ciudadanos en situación de discapacidad. Esta iniciativa legislativa fue archivada por tránsito de legislatura.

El 07 de mayo de 2021 en mi calidad de Representante a la Cámara y con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de las personas con discapacidad visual radiqué ante dicha corporación el Proyecto de Ley N° 609/21 C, que tenía por objeto promover y regular el uso de perros guía o de asistencia y garantizar el ejercicio del derecho al acceso, deambulación y permanencia a lugares públicos o privados de uso público y a los medios de transporte, en todas sus modalidades, de la discapacidad visual o con discapacidad acompañadas de estas ayudas vivas, en concordancia con la Ley 1346 de 2009 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013. Esta iniciativa legislativa fue archivada por tránsito de legislatura el 21 de junio de 2021.

El 20 de julio de 2021 la Senadora María del Rosario Guerra, la Representante Margarita Restrepo y otros congresistas radicaron el Proyecto de Ley N° 046/2021 C, que buscaba el mismo objeto del Proyecto de Ley N° 609/21 C. Esta iniciativa legislativa tuvo ponencia para tercer debate, pero el 21 de junio de 2023 fue archivada por tránsito de legislatura.

El 03 de agosto de 2021 en mi calidad de Representante a la Cámara y con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de las personas con discapacidad visual radiqué ante dicha corporación el Proyecto de Ley N° 178/2021 C que buscaba el mismo objeto del Proyecto de Ley N° 609/21 C. Fue designada como ponente la Representante Juanita Goebertus, quien radicó ponencia positiva para primer debate, pero el 21 de junio de 2022 fue archivado por tránsito de legislatura.

El 25 de julio de 2023 en mi calidad de Senador de la República radiqué el Proyecto de Ley N° 035/2023 S, fue designado como ponente el Senador Jorge Benedetti, pero el 21 de junio de 2024 fue archivado por tránsito de legislatura.

**CAPÍTULO VII  
DISPOSICIONES FINALES**

**Artículo 13º. Publicidad.** La presente Ley deberá ser difundida en el sistema de medios públicos de acuerdo a las diferentes categorías de discapacidad y deberá ser socializada a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, con el propósito de que sea conocida por las personas en situación de discapacidad visual o con discapacidad usuarias o no de perro guía o de asistencia.

Para tal fin podrán contar con el apoyo del Consejo Nacional de Discapacidad, los Comités Territoriales de Discapacidad y el Instituto Nacional para Ciegos (INCI).

**Artículo 14º. Vigencia.** La presente Ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

  
**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5º de 1.992)

El día 30 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 94 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H. Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL

El 06 de agosto de 2024, radiqué ante el Senado de la República el Proyecto de Ley N° 109 de 2024 S, que tenía por objeto promover y regular el uso de perros guía. Fue designado como ponente, el Senador Alejandro Alberto Vega Pérez, quien rindió ponencia positiva con modificaciones para primer debate, pero el proyecto fue archivado por tránsito de legislatura, de acuerdo al artículo 162 de la Constitución Política.

Así las cosas, y dada la importancia que requiere en el contexto colombiano, en esta nueva legislatura se radica la iniciativa con modificaciones, fruto de los aportes hechos por los ponentes en la Comisiones asignadas, para que siga su trámite y se convierta en Ley de la República.

**II. OBJETO DEL PROYECTO**

El Proyecto de Ley tiene por objeto promover y regular el uso de perros guía o de asistencia con el propósito de garantizar el ejercicio del derecho al acceso, deambulación y permanencia a lugares públicos o privados de uso público y a los medios de transporte, de las personas en situación de discapacidad acompañadas de estas ayudas vivas.

**III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

El presente Proyecto de Ley, se fundamenta en los principios y mandatos constitucionales orientados a garantizar la inclusión plena y la dignidad humana de las personas con discapacidad. Particularmente el preámbulo de la Constitución consagra un "orden económico, político y social justo", y en su artículo 47 estipula que, "El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran"<sup>2</sup>.

En este sentido, la Constitución fija unos deberes precisos para el Estado sobre adelantar acciones afirmativas en favor de todas aquellas personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta o de vulnerabilidad, por lo que debe adelantar las acciones necesarias para garantizar, además de las condiciones para equilibrar su desventaja fáctica, el logro de su integración real a la sociedad.

La evolución y el paso del tiempo han permitido que por medio de sus luchas sociales en busca de la reivindicación de sus derechos este grupo poblacional alcance un alto nivel laboral, académico, productivo y científico. Sin embargo, no se tiene aún un campo dentro de la sociedad que les permita interactuar y aportar a esta, sólo por el hecho de tener una deficiencia funcional.

Situación evidente en especial en el trato a las personas con discapacidad visual que tiene como factor común la discriminación y la negación de derechos, sobre todo cuando son usuarias de perro guía; ignorándose la valiosa ayuda técnica que éste le brinda para su movilidad, previo proceso especializado de selección, cría y adiestramiento<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia. Extraído de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia. Extraído de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr001.html#47](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#47)

<sup>3</sup> Candia Villarreal, Cristhiam Héctor. (2015). "Anteproyecto de Ley de Uso de Perros Guía para Personas Ciegas y su derecho de Acceso al Entorno Físico". Universidad Mayor de San Andrés, La Paz - Bolivia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

Pese a su importancia, el conocimiento general sobre los perros guía sigue siendo limitado, lo que contribuye a barreras de acceso en distintos entornos. Los perros guía o con asistencia son los más antiguos de todas las ayudas vivas, concurren referencias sobre su existencia desde el siglo XVIII, aunque los perros lazarillos modernos aparecieron después de la Primera Guerra Mundial. Estos perros son entrenados para detenerse en el bordillo de la acera, detenerse al llegar a escalones y sortear todo tipo de obstáculos, cuidando de la seguridad de la persona con discapacidad visual. También aprenden a ignorar órdenes cuando dichas órdenes ponen en riesgo a la persona que guían<sup>4</sup>.

La persona en situación de discapacidad visual decide hacia dónde quiere ir y el perro se encarga de indicarle cuándo avanzar, cuándo detenerse y cómo moverse para llegar al destino. Esta comunicación se logra a través del arnés que lleva el perro. Las razas más comunes para esta función son: El Labrador, el golden retriever y el pastor alemán. Esto responde a que los perros guía necesitan una altura determinada para cumplir con su labor y a que las razas utilizadas tienen buenas capacidades psicológicas y gran aceptación por el público<sup>5</sup>.

Para que un perro se convierta en un perro de asistencia tiene que pasar por un proceso de adiestramiento y selección. Durante este proceso, el perro es socializado con personas, otros perros y otros animales, además de recibir el adiestramiento canino básico. Posteriormente se le hace una evaluación de temperamento, carácter y habilidades físicas para determinar si podrá convertirse en un perro guía<sup>6</sup>.

Las personas en situación de discapacidad visual que se postulan para ser usuarios de perro guía o de asistencia son evaluadas para determinar si pueden hacerse cargo del animal y si el perro va a suponer una verdadera mejora en su calidad de vida. En los casos en los que la solicitud es aceptada, el usuario tiene que participar por lo menos en las últimas etapas del adiestramiento para aprender a relacionarse y entender al perro guía o de asistencia, así como debe comprometerse a participar en las sesiones de seguimiento y evaluación de los perros que se hacen de forma periódica<sup>7</sup>.

Además, los usuarios tienen que comprender que los perros de asistencia son seres vivos y deben ser tratados como tales. Por tanto, deben permitir que los perros tengan periodos de esparcimiento, jueguen con otros perros, reciban paseos, tratamientos veterinarios adecuados, un nivel de cuidado y aseo superior y mucho cariño<sup>8</sup>.

Un perro guía es un animal entrenado, no un robot o una máquina que trabaja de manera automática sin cometer errores. En realidad, ser usuario de un perro guía o de asistencia es formar un equipo con él, en el que la responsabilidad se reparte en el perro y el usuario. La toma de decisiones es responsabilidad de la persona en situación de discapacidad visual o en situación de discapacidad, así como el hecho de saber dónde se encuentra y a dónde se dirige, pues solo así es posible dirigir al perro. Por ello es tan importante tener una buena formación en

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> ¿Cuáles son las razas de perros guía?. Extraído de: <https://www.occident.com/blog/razas-perros-guia/>

<sup>6</sup> Federación ONCE de perros guía. (2000). "Informe de la Federación ONCE de Perros Guía sobre el tratamiento del derecho de acceso de las personas usuarias de perro guía o de asistencia en la normativa española". ONCE. España. Extraído de: [http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros\\_guia.html](http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros_guia.html)

<sup>7</sup> Candia Villarreal, Cristhiam Héctor. (2015). "Anteproyecto de Ley de Uso de Perros Guía para Personas Ciegas y su derecho de Acceso al Entorno Físico". Universidad Mayor de San Andrés, La Paz - Bolivia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

<sup>8</sup> Ibid.

orientación y movilidad, además de saber utilizar todos los elementos disponibles para mantener la orientación<sup>9</sup>

Los perros guía y de asistencia no solo tienen ventajas directas en la autonomía e independencia de la persona ciega o con discapacidad, también brindan mucho apoyo psicológico. La compañía que ofrecen suele ser motivadora para tomar la vida con mejor actitud. Además, ayudan a los usuarios a relacionarse con otras personas y los obligan a hacer algo más de ejercicio. Los perros guía o de asistencia no sólo son animales útiles para mejorar la calidad de vida de las personas ciegas o con discapacidad, sino que son verdaderos amigos que hacen de la vida un viaje mucho más seguro, feliz y digno<sup>10</sup>.

El periodo de entrenamiento o acoplamiento con el usuario del perro guía o de asistencia es de alrededor un mes en el que aprenden a moverse y convivir con él, practicando rutas que irán de lo fácil progresivamente a lo difícil y también se aprende sobre nutrición canina, comportamiento animal, etc. Cuando el perro actúa bien esquivando un obstáculo el usuario debe premiarle con la voz, esa es su mejor motivación; igualmente se realizan ejercicios de tráfico simulado y se aprenderá el concepto de desobediencia inteligente<sup>11</sup>.

Es importante señalar que después de que se gradúe la persona con discapacidad visual con su perro guía o de asistencia y vuelva a casa, el ejemplar canino pasará por un periodo de adaptación a ese nuevo ambiente, de más o menos una o dos semanas. Por lo que el usuario antes de reintegrarse a sus actividades normales tiene que contar con la disponibilidad de tiempo para que pueda introducir al perro poco a poco a su estilo de vida. Esto contribuye al mejor desempeño del perro guía o de asistencia<sup>12</sup>

En el ámbito internacional, la 'Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad', aprobada el 13 de diciembre de 2006 mediante Resolución 61/106 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es un instrumento que fija el estándar internacional para el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales de las personas con discapacidad. Fue aprobada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009, "Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006"<sup>13</sup>.

Este documento, en su artículo 3 'de los principios', establece 8 incisos en los cuales se refiere a la autonomía individual, la libertad de tomar las propias decisiones -elegir moverse con bastón o perro guía-, y la independencia que posibilita el tener un perro de asistencia.

<sup>9</sup> Federación ONCE de perros guía. (2000). "Informe de la Federación ONCE de Perros Guía sobre el tratamiento del derecho de acceso de las personas usuarias de perro guía o de asistencia en la normativa española". ONCE. España. Extraído de: [http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros\\_guia.html](http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros_guia.html)

<sup>10</sup> Federación ONCE de perros guía. (2000). "Informe de la Federación ONCE de Perros Guía sobre el tratamiento del derecho de acceso de las personas usuarias de perro guía o de asistencia en la normativa española". ONCE. España. Disponible en: [http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros\\_guia.html](http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros_guia.html)

<sup>11</sup> Candia Villarreal, Cristhiam Héctor. (2015). "Anteproyecto de Ley de Uso de Perros Guía para Personas Ciegas y su derecho de Acceso al Entorno Físico". Universidad Mayor de San Andrés, La Paz - Bolivia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ley 1346 de 2009, "Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad". Extraído de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1346\\_2009.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1346_2009.html)

Adicionalmente, en su artículo 4 'obligaciones generales' se incluyen medidas necesarias para eliminar la discriminación. Las medidas que Colombia materializa tienen estrecha relación con el numeral 1, que obliga a asegurar y promover el pleno ejercicio de los Derechos Humanos de las personas con discapacidad y sus libertades, a través de la adopción de medidas legislativas incorporando normas que les favorezcan y derogando o modificando normas y reglamentos que vayan contra el pleno desarrollo de la persona ciega o con discapacidad, entre otras.

Posteriormente, en su artículo 20 esta convención garantiza la movilidad personal, con la mayor independencia posible para las personas con discapacidad, a través de formas de asistencia humana o animal (perros guía o de asistencia) por medio de la adopción de medidas efectivas, objetivo de la presente Ley.

Es de resaltar que en distintos países, para garantizar este derecho por parte de las personas en situación de discapacidad visual o en situación de discapacidad, usuarias de perro guía o de asistencia, han emitido distintas leyes y decretos que mantienen las características enunciadas con anterioridad, a saber: Los derechos y obligaciones de las personas ciegas o con discapacidad usuarias de estas ayudas vivas, con el concepto de perro guía o de asistencia; se enumeran los lugares y espacios públicos o de uso público a los que se extiende el derecho de acceso reconocido en las normas; se define el contenido del derecho de acceso con perro guía o de asistencia y la gratuidad del acceso; se enuncian las condiciones higiénico-sanitarias que ha de cumplir el perro.

Se puede enunciar en el conjunto de estas Leyes:

- España, el Real Decreto 3250 de 1983, "Por el que se regula el uso de perros guía para deficientes visuales"<sup>14</sup>; la Ley 5 de 1998, "Relativa al uso en Andalucía de perros guía por personas con disfunciones visuales"<sup>15</sup>.
- En Argentina la Ley 26.858 de 2013 "Personas con discapacidad acompañadas por perro guía o de asistencia"<sup>16</sup>.
- En Perú la Ley 29830 de 2013 "Ley que promueve y regula el uso de perros guía por personas con discapacidad visual"<sup>17</sup>.
- En Chile la Ley 20.025 que modifica la Ley 19.284, "Con el objeto de regular el uso de perros guías, de señal o de servicio por parte de personas con discapacidad"<sup>18</sup>.

En el mismo sentido, Colombia por medio de la Ley 762 de 2002, "Por medio de la cual se aprueba la "Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad", suscrita en la ciudad de Guatemala,

<sup>14</sup> Real Decreto 3250 de 1983. "Por el que se regula el uso de perros guía para deficientes visuales". Extraído de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1984-1>

<sup>15</sup> La Ley 5 de 1998, "Relativa al uso en Andalucía de perros guía por personas con disfunciones visuales". Extraído de: [https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-351\\_consolidado.pdf](https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-351_consolidado.pdf)

<sup>16</sup> Ley 26.858 de 2013 "Personas con discapacidad acompañadas por perro guía o de asistencia". Extraído de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26858-216286>

<sup>17</sup> Ley 29830 de 2013 "Ley que promueve y regula el uso de perros guía por personas con discapacidad visual". Extraído de: <https://www.normaslegalesonline.pe/CLP/contenidos.dil/Legislacion/1248239/1261025/1260818/12608407fn=document-frame.htm?template=53.0>

<sup>18</sup> Ley 20.025, "Con el objeto de regular el uso de perros guías, de señal o de servicio por parte de personas con discapacidad". Extraído de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=239523>

Guatemala, el siete (7) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999)<sup>19</sup>, aprobó la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en Contra de las Personas con Discapacidad, en el Vigésimo Noveno Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos de 1999, la cual genera el derecho a la no discriminación y obliga a las acciones necesarias para evitar esta acción por parte de los ciudadanos de América<sup>20</sup> acción que se pretende coadyuvar con la presente Ley.

En cuanto a las normas referentes al tema de perros guía o de asistencia se pueden definir como "Leyes sobre Accesibilidad y Supresión de Barreras". Las cuales integran en una misma norma la regulación de varios aspectos relacionados con la accesibilidad de las personas ciegas o con discapacidad. Suelen regular en fragmentos aislados de un único artículo o, a lo sumo, en dos o tres, el derecho de acceso al entorno de las personas ciegas o con discapacidad, usuarias de perro guía o de asistencia<sup>20</sup>.

Como ejemplo de lo anterior tenemos la Ley 361 de 1997 "Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación <en situación de discapacidad> y se dictan otras disposiciones"<sup>21</sup>. Que consagra en el artículo 59 el deber de las empresas -sean de carácter público, privado o mixto- encargadas de la prestación del servicio de transporte, de facilitar, sin costo adicional para el usuario, el desplazamiento de los equipos de ayuda biomédica, sillas de ruedas u otros insumos, y de los perros guías acompañantes de las personas con limitación <discapacidad> visual.

Asimismo, el Decreto 1538 de 2005 expedido por el Ministerio del Medio Ambiente reglamenta "parcialmente la Ley 361 de 1997"<sup>22</sup>. Aplica a: "el diseño, construcción, ampliación, modificación y en general, cualquier intervención y/u ocupación de vías públicas, mobiliario urbano y demás espacios de uso público; y el diseño y ejecución de obras de construcción, ampliación, adecuación y modificación de edificios, establecimientos e instalaciones de propiedad pública o privada, abiertos y de uso al público". Además, establece la obligación de permitir el acceso a estos sitios con un perro guía o de asistencia en el artículo 9, literal a, numeral 1.

Por lo que es evidente la necesidad de emitir una norma que contenga una regulación específica del derecho de acceso con perro guía o de asistencia que permita establecer los derechos y obligaciones de las personas ciegas o con discapacidad usuarias de estas ayudas vivas. Así como es necesario que se enumeren los lugares y espacios públicos o de uso público a los que se extiende el derecho de acceso reconocido en las normas; se define el contenido del derecho de acceso con perro guía o de asistencia y la gratuidad del acceso; las obligaciones del usuario; las condiciones higiénico-sanitarias que ha de cumplir el perro; etc.

Debe tomarse en cuenta que aunque las normas existentes protegen a los usuarios de perros guía, garantizándoles el derecho a entrar y permanecer en lugares y transportes públicos, por la dispersión de dicha normatividad las personas normalmente no la conocen y se escudan en que en esos sitios no se admiten animales y puede ser que los usuarios de dichas ayudas tengan

<sup>19</sup> Extraído de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8797>

<sup>20</sup> Federación ONCE de perros guía. (2000). "Informe de la Federación ONCE de Perros Guía sobre el tratamiento del derecho de acceso de las personas usuarias de perro guía o de asistencia en la normativa española". ONCE. España. Disponible en: [http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros\\_guia.html](http://www.minusval2000.com/otros/legislacion/perros_guia.html)

<sup>21</sup> Ley 361 de 1997. Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación <en situación de discapacidad> y se dictan otras disposiciones. Extraído de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0361\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0361_1997.html)

<sup>22</sup> Decreto 1538 de 2005. "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997". Extraído de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16540>

problemas debido al desconocimiento de sus derechos; ya que la sociedad, desde los conductores, comerciantes y las mismas personas, no están preparadas y no conocen sobre cómo es que se debe tratar a un usuario de perro guía o de asistencia.

En Colombia la "Fundación Colombiana para el Perro Guía Vishnu del Ciprés", primera y única fundación que entrena estas ayudas vivas ha entregado desde 2002 a 2019 más de 300 perros guía a personas ciegas, una cifra considerablemente alta sin tener en cuenta los que existen traídos de otros países o que presten otros servicios<sup>23</sup>.

En este contexto, se propone incorporar en el ordenamiento jurídico de Colombia una Ley que regule el uso de perros guía o de asistencia para personas en situación de discapacidad visual o en situación de discapacidad, delimitando el alcance del derecho de acceso a lugares públicos o de uso público, incluyendo medios de transporte y la gratuidad de los mismos, además de las condiciones para su ejercicio y reconocimiento; realizando una definición de perro guía, junto con los deberes impuestos al usuario y las condiciones higiénico-sanitarias que se deben cumplir.

**Recientemente, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-006 de 2025<sup>24</sup>, protegió los derechos fundamentales de una persona en situación de discapacidad visual a ingresar con su perro guía a las instalaciones del gimnasio Smart Fit, tras considerar que las restricciones impuestas por la cadena —como exigir un entrenador personalizado o una suscripción adicional para un acompañante— vulneraban sus derechos a la igualdad. La Sala Octava del Alto Tribunal, determinó que la negativa del ingreso del perro guía configuró una barrera de acceso injustificada y una forma de discriminación indirecta, al no garantizar condiciones de inclusión para esta población. En consecuencia, ordenó a Smart Fit modificar su reglamento interno, excluir a los perros guía de la restricción general de ingreso de mascotas<sup>25</sup>.**

De esta manera se adopta una medida de acción positiva para promover, asegurar y garantizar la efectiva inclusión y el ejercicio pleno de los derechos de las personas en situación de discapacidad visual o en situación de discapacidad; generando condiciones que permitan el desarrollo de sus potencialidades, sin discriminación alguna y en igualdad de condiciones que las demás personas con la mayor independencia posible<sup>26</sup>.

Teniendo en cuenta que los canes desde su domesticación han acompañado al hombre en su recorrido a la civilización, colaborándole en diversos ámbitos y facetas, a partir de entonces y hasta nuestros días, desempeñan una labor de amplio significado, con un aporte fundamental para la independencia de las personas ciegas o con discapacidad a través de un proceso especializado de selección, cría y adiestramiento.

Un perro guía o de asistencia es un compañero que trabaja en equipo con una persona, brindándole ayuda para su movilidad, trasladándola con seguridad y eficacia de un lugar a otro en diferentes tipos de ambientes, brinda mucho apoyo psicológico, proporciona afecto y compañía constante, favorece a una mayor interacción social, le da la posibilidad de pasear y hacer algo más de ejercicio. En síntesis, mejora la calidad de vida de su usuario con un sentido

<sup>23</sup> La marcha de los ciegos y sus perros guía en Bogotá. Extraído de: <https://www.las2orillas.co/la-marcha-de-los-ciegos-y-sus-perros-guia-en-bogota/>

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 006 de 2025. Extraído de: [https://www.redjurista.com/appfolders/images/news/ST006\\_25.pdf](https://www.redjurista.com/appfolders/images/news/ST006_25.pdf)

<sup>25</sup> Gimnasio que negó acceso a perro guía debe adecuar espacios para personas con discapacidad. Extraído de: <https://www.redjurista.com/NewsPaper/37/actualidad/20629/corte-constitucional-protoge-derecho-de-persona-con-discapacidad-visual-a-ingresar-con-su-perro-guia-a-gimnasio-smart-fit>

<sup>26</sup> Diez ventajas de los perros guía. Extraído de: <https://www.inci.gov.co/blog/diez-ventajas-de-los-perros-guia>

de independencia, por lo que normativizar su uso, es de gran beneficio para una sociedad inclusiva y libre de discriminación.

**IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD**

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

- **Artículo 47.** "El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran"<sup>27</sup>.

El artículo 47 de la Constitución Política de Colombia justifica plenamente la necesidad de una normativa que regule el uso de perros guía, al establecer que el Estado debe adelantar políticas de inclusión, al promover la inclusión y garantizar condiciones de igualdad para esta población.

**LEGISLACIÓN**

**Ley 1346 de 2009,** "Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006".

- **Artículo 3.** "Los principios de la presente Convención serán:

- a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;
- b) La no discriminación;
- c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;
- d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;
- e) La igualdad de oportunidades;
- f) La accesibilidad;
- g) La igualdad entre el hombre y la mujer;
- h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad"<sup>28</sup>.

Es fundamental basarse en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya que sus principios rectores garantizan el respeto por la dignidad, la autonomía individual y la libertad de tomar decisiones, como el derecho a elegir entre el uso de un bastón o un perro guía para movilizarse.

- **Artículo 4.** "Obligaciones generales.

1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad

<sup>27</sup> Artículo 47. Constitución Política. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr001.html#47](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#47)

<sup>28</sup> Artículo 3. Ley 1346 de 2009, "Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad". Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1346\\_2009.html#3](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1346_2009.html#3)

sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

- a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;
- b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;
- c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;
- d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;
- e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discriminen por motivos de discapacidad;
- f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2o de la presente Convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices;
- g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible;
- h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo;
- i) Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente Convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos.

2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

4. Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado.

No se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos o existentes en los Estados Partes en la presente Convención de conformidad con la ley, las convenciones y los convenios, los reglamentos o la costumbre con el pretexto de que en la presente Convención no se reconocen esos derechos o libertades o se reconocen en menor medida.

5. Las disposiciones de la presente Convención se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones"<sup>29</sup>.

Es necesario fundamentarse en el artículo 4 de la Convención, ya que establece las obligaciones generales de los Estados, para garantizar el pleno goce de los derechos y libertades de las personas con discapacidad.

- **Artículo 20.** Movilidad personal. "Los Estados Partes adoptarán medidas efectivas para asegurar que las personas con discapacidad gocen de movilidad personal con la mayor independencia posible, entre ellas:

- a) Facilitar la movilidad personal de las personas con discapacidad en la forma y en el momento que deseen a un costo asequible;
- b) Facilitar el acceso de las personas con discapacidad a formas de asistencia humana o animal e intermediarios, tecnologías de apoyo, dispositivos técnicos y ayudas para la movilidad de calidad, incluso poniéndolos a su disposición a un costo asequible;
- c) Ofrecer a las personas con discapacidad y al personal especializado que trabaje con estas personas capacitación en habilidades relacionadas con la movilidad;
- d) Alentar a las entidades que fabrican ayudas para la movilidad, dispositivos y tecnologías de apoyo a que tengan en cuenta todos los aspectos de la movilidad de las personas con discapacidad"<sup>30</sup>.

Es importante este artículo porque reconoce el derecho a la movilidad personal con la mayor independencia posible, lo cual incluye explícitamente el acceso a formas de asistencia animal, como los perros guía.

**Ley 361 de 1997** "Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación <en situación de discapacidad> y se dictan otras disposiciones".

- **Artículo 59.** "Las empresas de carácter público, privado o mixto cuyo objeto sea el transporte aéreo, terrestre, marítimo, ferroviario o fluvial, deberán facilitar sin costo adicional alguno para la persona con limitación <en situación de discapacidad><1>, el transporte de los equipos de ayuda biomecánica, sillas de ruedas u otros implementos directamente relacionados con la limitación <discapacidad><1>, así como los perros guías que acompañen las personas con limitación <en situación de discapacidad><1> visual.

<sup>29</sup> Artículo 4. Ley 1346 de 2009, "Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad". Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1346\\_2009.html#4](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1346_2009.html#4)

<sup>30</sup> Ley 1346 de 2009, "Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad". Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1346\\_2009.html#20](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1346_2009.html#20)

Así mismo se deberán reservar las sillas de la primera fila para las personas con limitación <en situación de discapacidad><1>, en el evento de que en el respectivo viaje se encuentre como pasajero alguna persona limitada <en situación de discapacidad>”<sup>31</sup>

Este artículo reconoce el derecho de las personas en situación de discapacidad visual a estar acompañadas por sus perros guía en espacios y servicios públicos y privados, sin que esto implique costos adicionales ni condiciones discriminatorias.

Decreto 1538 de 2005, “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997”.

- Artículo 9°. “Características de los edificios abiertos al público. Para el diseño, construcción o adecuación de los edificios de uso público en general, se dará cumplimiento a los siguientes parámetros de accesibilidad:

A. Acceso a las edificaciones

- 1. Se permitirá el acceso de perros guía, sillas de ruedas, bastones y demás elementos o ayudas necesarias, por parte de las personas que presenten dificultad o limitación para su movilidad y desplazamiento”<sup>32</sup>

Es importante resaltar este artículo, ya que se refiere a la accesibilidad para los espacios físicos, lo cual respalda jurídicamente la exigencia de permitir el ingreso de perros guía.

JURISPRUDENCIA

Sentencia T-601 de 2013, en la medida que dispone sobre el derecho a la igualdad de las personas en situación de discapacidad, indicando que puede darse no sólo por acción,

“(…) Sino también por la omisión de acciones afirmativas de que son titulares, lo cual mantiene la estructura de exclusión social e invisibilidad a la que han sido sometidas históricamente y que obstaculiza el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales”<sup>33</sup>.

Sentencia C-108 de 2023, la cual cita que:

“PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD-Expresión “normal”, a partir de la diferenciación que introduce, vulnera derechos a la igualdad y a la dignidad humana

Se incurre en una discriminación respecto de las PSD, que vulnera no solo el mandato de igualdad sino también el principio de la dignidad humana, pues el uso de la palabra “normal”, en el contexto dirigido a plantear una distinción o diferenciación de este colectivo respecto de otro grupo de individuos, lo que hace es negar su valor como personas, dejando de lado la importancia de sus capacidades diversas, a partir de la

<sup>31</sup> Artículo 49. Ley 361 de 1997. Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación <en situación de discapacidad> y se dictan otras disposiciones. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0361\\_1997\\_pr001.html#59](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0361_1997_pr001.html#59)

<sup>32</sup> Decreto 1538 de 2005. “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997”. Extraído de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16540>

<sup>33</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-601 de 2013. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-601-13.htm>

imposición de un estándar de lo óptimo, en cuanto a las características o condiciones de los sujetos que, al no cumplirlo, los asimila a personas no normales o disfuncionales”<sup>34</sup>.

Sentencia T-006 de 2025, la cual dispone que:

“(…) los perros guía tienen un rol fundamental en el derecho a la accesibilidad de las personas en situación de discapacidad, pues les permiten participar en el entorno conservando su independencia y autonomía. Así, a través de la posibilidad de acceder a diferentes espacios físicos usando como apoyo a su animal de asistencia “el individuo puede elegir hacia dónde quiere dirigirse de manera autónoma y seguir el plan de vida que él mismo se ha trazado”<sup>35</sup>

Las anteriores sentencias son decisiones que se han interpretado de manera progresiva respecto de la materialización del derecho a la igualdad y la accesibilidad, a favor de personas en situación de discapacidad. Al considerar estos precedentes, el Proyecto de Ley no solo se armoniza con la jurisprudencia nacional, sino que refuerza la obligación del Estado de garantizar condiciones de inclusión para la ciudadanía colombiana.

V. IMPACTO FISCAL

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.

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

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una

<sup>34</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-108 de 2023. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-108-23.htm>

<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-006 de 2025. Extraído de: [https://www.redjurista.com/appfolders/images/news/ST006\\_25.pdf](https://www.redjurista.com/appfolders/images/news/ST006_25.pdf)

vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

...Así, pues, el mencionado art. 7º de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

...Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.”<sup>36</sup>

VI. CONFLICTO DE INTERÉS

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA  
Senador de la República

<sup>36</sup> Sentencia C-315/08, Corte Constitucional. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-315-08>

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 30 del mes Julio del año 2025 se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 94 Acto Legislativo N°. , con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: HO. Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

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

Bogotá D.C., 30 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.094/25 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE Y REGULA EL USO DE PERROS GUÍA O DE ASISTENCIA POR PARTE DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador FABIÁN DÍAZ PLATA. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

  
**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**  
 Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 30 DE 2025**

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

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

  
**LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY**  
 SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

  
**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**  
Proyecto: Sandy Novoa  
 Revisó: Dra. Ruth Loengas Peña

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 95 DE 2025 SENADO**

*por la cual se establecen lineamientos para la donación de artículos aprehendidos, decomisados o abandonados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C., Julio de 2025</p> <p>Doctor  <b>DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ</b>      Secretario General      Senado de la República</p> <p style="text-align: right; margin-right: 50px;">95</p> <p><b>Ref.</b> Presentación Proyecto de Ley "Por la cual se establecen lineamientos para la donación de artículos aprehendidos, decomisados o abandonados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y subsiguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por la cual se establecen lineamientos para la donación de artículos aprehendidos, decomisados o abandonados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Por tal motivo, se anexa el original y dos copias.</p> <p>Atentamente,    <b>FABIÁN DÍAZ PLATA</b>      Senador de la República</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2025 SENADO</b></p> <p>"Por la cual se establecen lineamientos para la donación de artículos aprehendidos, decomisados o abandonados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y se dictan otras disposiciones".</p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia,</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto designar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) como beneficiario primario de bienes aprehendidos, decomisados o abandonados a favor de la Nación por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), los cuales deberán ser clasificados como aptos para donación, con el fin de contribuir al desarrollo integral de los niños, niñas, adolescentes y sus familias, quienes constituyen la población objeto del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los bienes que se refiere el presente artículo, podrán ser: Vestimenta, juguetes, materiales didácticos, útiles escolares, alimentos para la primera infancia —incluyendo fórmulas lácteas y cereales—, implementos deportivos, tecnológicos para el aprendizaje y cualquier otro bien que contribuya al desarrollo integral de los niños, niñas, adolescentes y sus familias.</p> <p><b>Artículo 2º.</b> La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá remitir un oficio al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en el que se detalle la lista de artículos aprehendidos, decomisados o abandonados y clasificados como aptos para donación. El oficio deberá incluir aquellos bienes que puedan ser de interés para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con el fin de que este mismo realice una revisión y determine cuáles son útiles para sus programas de promoción, prevención y protección de niños, niñas, adolescentes y sus familias.</p> <p>El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) deberá informar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la recepción del oficio, indicando cuáles bienes acepta para donación. En caso de no emitir respuesta dentro del plazo establecido, se entenderá que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) no está interesado en los artículos ofrecidos. Este término podrá prorrogarse por un máximo de diez (10) días hábiles, siempre que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) manifieste su interés en los bienes, pero requiera tiempo adicional para evaluarlos.</p> <p>La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá especificar las condiciones y características de los bienes ofrecidos, para que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) pueda evaluar su idoneidad. En la relación de artículos remitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), se deberá incluir, como mínimo, una descripción detallada de los bienes, cantidad, valor unitario, valor total, ubicación, necesidad de certificación de donación, indicación de si son nuevos o usados, y el estado de conservación de los mismos.</p> <p><b>Artículo 3º.</b> La Subdirección de Gestión Comercial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), o la dependencia que haga sus veces, expedirá un acto administrativo por medio del cual se ordene la donación de los artículos a los que hace referencia la presente Ley y, sobre los cuales el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) haya manifestado su interés.</p>
--	---

**Parágrafo.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) dispondrá de un plazo de diez (10) días hábiles, contados a partir de la emisión del acto administrativo, para retirar los artículos aceptados en donación.

**Artículo 4º.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) será responsable de la correcta administración de los artículos donados, los cuales deberán ser destinados exclusivamente a los programas de promoción, prevención y protección de niños, niñas, adolescentes y sus familias, priorizando a la población perteneciente a comunidades indígenas, afrodescendientes, negras, palenqueras, raizales, campesinas y madres cabeza de hogar.

La modalidad institucional para la atención a la primera infancia tendrá relación en el proceso de recepción y distribución de las donaciones por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

**Artículo 5º.** La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) reglamentarán la presente Ley, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la misma.

**Artículo 6º. Vigencia.** La presente Ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**  
**PROYECTO DE LEY N° DE 2025 SENADO**

"Por la cual se establecen lineamientos para la donación de artículos aprehendidos, decomisados o abandonados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y se dictan otras disposiciones".

La presente exposición de motivos está compuesta por seis (6) apartes principales:

Contenido

- I. ANTECEDENTES ..... 4
- II. OBJETO DEL PROYECTO ..... 4
- III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO ..... 4
- IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD ..... 10
- V. IMPACTO FISCAL ..... 14
- VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO ..... 15

**I. ANTECEDENTES**

El 25 de julio de 2023 radiqué en el Senado de la República el Proyecto de Ley N° 028 de 2023 Senado, que tenía por objeto establecer al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF como beneficiario prioritario de los artículos de vestimenta aprehendidos, decomisados o abandonados a favor de la Nación por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. Fue designado como ponente el Senador, Fabian Diaz Plata (Coordinador) y la Senadora Lorena Ríos Cuéllar (Ponente), quienes rindieron ponencia positiva con modificaciones para primer y segundo debate. El Proyecto constaba de conceptos favorables por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otras entidades. Finalmente, el Proyecto de Ley fue archivado por tránsito de legislación, de acuerdo al Artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 y Artículo 162 de la Constitución Política.

Así las cosas, y dada la importancia que requiere en el contexto colombiano, en esta nueva legislatura se radica la iniciativa con modificaciones, teniendo en cuenta los aportes de la legislatura anterior, para que siga su trámite y se convierta en Ley de la República.

**II. OBJETO DEL PROYECTO**

El Proyecto de Ley tiene por objeto establecer al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF como beneficiario prioritario de los artículos de vestimenta aprehendidos, decomisados o abandonados a favor de la Nación, a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN en el desarrollo de sus funciones y que se encuentran categorizados como elementos para donación.

**III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Históricamente el contrabando ha sido una actividad que ha permeado la economía colombiana en diferentes sectores. De acuerdo con la sentencia C-203 de 2016, la Corte Constitucional describe el

contrabando como el hecho de introducir o extraer mercancías al o desde el territorio colombiano por lugares no habilitados u ocultar, disimular o sustraer mercancías de la intervención y control aduanero o ingresar mercancía a zona primaria sin el cumplimiento de las formalidades previstas en la regulación aduanera<sup>1</sup>, y en este sentido, es considerada una afectación grave las finanzas del Estado colombiano.

En Colombia la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- es la entidad de orden nacional adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que coadyuva a garantizar la seguridad fiscal del estado colombiano mediante la administración y control al cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias. Dentro de sus funciones se encuentra el control y vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias por importación y exportación de bienes y servicios, y de esta manera evitar el contrabando de mercancías que entren o salgan del país.

**RADIOGRAFÍA DEL CONTRABANDO EN COLOMBIA**



En la tarea de lucha contra el contrabando, de acuerdo a cifras publicadas por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, entre enero y septiembre de 2020 se contabilizó en \$207.260 millones de pesos el valor de las mercancías

<sup>1</sup> Corte Constitucional de Colombia – Sentencia C-203 de 2016. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-203-16.htm>  
<sup>2</sup> La República - "El contrabando se encuentra tanto en el consumo de clase media como de la popular". Extraído de: <https://www.larepublica.co/economia/perspectivas-de-directores-de-la-dian-sobre-el-contrabando-en-colombia-4064075>

aprehendidas, cifra que aumentó para el 2021 a \$323.068 millones de pesos, entre enero y septiembre de ese año.

El sector más afectado por este fenómeno es el materias textiles y confecciones con un total de 8.216 aprehensiones por un valor de \$77.182 millones, seguido del sector máquinas y material eléctrico con 3.084 aprehensiones equivalentes a \$64.213 millones.

**Sectores más afectados durante el año 2021**

Sector	No. Apreh.	Vr. Mill \$	Part. % Vr.
Materias Textiles y Confecciones	8.216	77.182	23.9%
Máquinas y material eléctrico	3.084	64.213	19.9%
Tabaco y sucedáneos	586	37.777	11.7%
Materias plásticas y sus manufacturas	2.521	17.467	5.4%
Productos Químicos	2.866	16.789	5.2%
Los Demás	15.099	109.640	33.9%

Fuente: Informe de Aprehensiones y Decomisos – DIAN

Igualmente, en la lucha contra el contrabando que realiza la entidad en comento, la Subdirección de Fiscalización Aduanera y la Dirección Seccional de Aduanas de Barranquilla, Atlántico, en octubre de 2021, logró identificar el ingreso de mercancía ilegal al territorio colombiano, y fue incautada en una bodega de un centro empresarial en el que se encontraban 3.700 cajas y sacos de yute avaluados por 4 mil millones de pesos<sup>3</sup>. Otro caso se presentó en la vía Cajamarca – Ibagué en el que la DIAN incautó 25.000 pares de zapatos de reconocidas marcas por un valor total estimado de 978 millones de pesos<sup>4</sup>. En Bogotá D.C., también se presentó un caso alarmante durante 2020, de un decomiso de 16.000 prendas de vestir de contrabando que eran ocultadas en un restaurante<sup>5</sup>.

El Boletín del año 2022 del Centro Integrado Policial Permanente Anticontrabando – CIPPA, en el sector de confecciones indica que fueron aprehendidas 12.983.684 unidades de confección avaluadas por la DIAN en 49.989 millones y, se incautaron 625.317 unidades de confección con un

<sup>3</sup> El Heraldo - Incautan textiles de contrabando avaluados por más de \$4 mil millones. Extraído de: <https://www.elheraldo.co/judicial/incautan-textiles-de-contrabando-avaluados-por-mas-de-4-mil-millones-856281> e

<sup>4</sup> RCN Radio - Incautan millonario cargamento de calzado y ropa de contrabando en Tolima. Extraído de: <https://www.rcnradio.com/colombia/region-central/incautan-millonario-cargamento-de-calzado-y-ropa-de-contrabando-en-tolima>

<sup>5</sup> La República - La Dian incautó 16.000 prendas de vestir de contrabando en restaurante en Bogotá. Extraído de: <https://www.larepublica.co/economia/la-dian-incauto-16-000-prendas-de-vestir-de-contrabando-en-restaurante-del-norte-de-bogota-3047777>

valor comercial estimado de 15.276 millones. A esto se le suma la aprehensión e incautación de 726.186 pares de zapatos<sup>6</sup>.

El Boletín del año 2023, registra 1.012.198 unidades de confecciones aprehendidas, con valor comercial de \$1.958 millones<sup>7</sup>.

En cuanto al Boletín Informativo 2024, el sector de confecciones, fueron aprehendidas 8.167.422 unidades de confecciones con valor comercial de \$231.891.485.330 y cuyas ciudades fueron Bogotá, Buenaventura, Cali, Medellín y Pereira<sup>8</sup>.

Finalmente, lo que transcurre del año 2025, particularmente el mes de marzo, el sector en comento registra 231.807 unidades de confecciones aprehendidas, con valor comercial de \$9.979.299.615<sup>9</sup>.

Lo anterior, implica que, si bien existen altibajos en las cifras anuales, el contrabando de confecciones continúa siendo una actividad de alto impacto económico, por lo que resulta crucial mantener y fortalecer las estrategias integrales de control aduanero e interinstitucional lideradas por el CIPPA y la DIAN.

La tarea de los entes de control frente a la lucha contra el contrabando ha permitido mitigar los impactos negativos que tiene esta actividad en la economía, particularmente en términos de empleo y productividad, disminuyendo la incidencia de una práctica que afecta principalmente al sector comercial formalizado. De igual manera se afectan las fuentes de financiación de grupos criminales que incurren en prácticas de contrabando, lavado de activos y narcotráfico para financiar su actuar delictivo.

La lucha contra el contrabando ha generado un alto volumen de mercancías aprehendidas, decomisadas o abandonadas a favor de la Nación. En respuesta a esto, a través del Decreto 1165 del 2 de julio de 2019<sup>10</sup> y Decreto 360 del 7 de abril de 2021<sup>11</sup>, se establecen las condiciones y proceso a seguir para que estas mercancías sean donadas a entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal y a la Fuerza Pública, previo cumplimiento de requisitos normativos.

<sup>6</sup> Boletín del año 2022 del Centro Integrado Policial Permanente Anticontrabando – CIPPA. Extraído de: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/Bolet%C3%ADn%20No.%2011%20CIPPA%2022.pdf>

<sup>7</sup> Boletín del año 2023 del Centro Integrado Policial Permanente Anticontrabando – CIPPA. Extraído de: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/Bolet%C3%ADn%20No.%2012%20CIPPA%2023.pdf>

<sup>8</sup> Boletín del año 2024 del Centro Integrado Policial Permanente Anticontrabando – CIPPA. Extraído de: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/Bolet%C3%ADn%20No.%2012%20CIPPA%2024.pdf>

<sup>9</sup> Boletín del año 2025 del Centro Integrado Policial Permanente Anticontrabando – CIPPA. Extraído de: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/Bolet%C3%ADn%20No.%2015%20CIPPA%2025.pdf>

<sup>10</sup> Decreto 1165 del 2 de julio de 2019, "Por el cual se dictan disposiciones relativas al Régimen de Aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013". Extraído de: <https://www.sun-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30036618>

<sup>11</sup> Decreto 360 del 7 de abril de 2021, "Por el cual se modifica el Decreto 1165 de 2019 relativo al Régimen de Aduanas y se dictan otras disposiciones". Extraído de: <https://www.sun-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30041558>

en temas como Educación Inicial Rural (EIR), iniciativas comunitarias relacionadas con primera infancia, potenciar habilidades, talentos y prevenir todo tipo de violencias, entre otros<sup>14</sup>.

Las donaciones de entidades públicas, privadas y organizaciones internacionales han sido un mecanismo a través del cual el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, ha podido ejecutar programas de prevención y protección, pues de acuerdo al informe preliminar de gestión del año 2022, a través de diferentes acuerdos de cooperación, este ha gestionado donaciones que permiten implementar estrategias como "1.000 Días para Cambiar el Mundo", programa para el cual se recibieron 7.344 kits de salud bucal para niñas, niños y mujeres gestantes. En el informe correspondiente al año 2021 gracias a la generación de alianzas para favorecer la salud y nutrición de las niñas y niños, se destaca el caso de alianza con Unicef, que facilitó la distribución una donación de 552.000 sobres de Alimento Listo para el Consumo (ALC) para riesgo de desnutrición aguda que benefició a 18.400 niños y niñas<sup>15</sup>.

Actualmente para que una entidad pública, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF pueda acceder a donaciones de mercancías que han sido aprehendidas, decomisadas o abandonadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- debe hacer continuo seguimiento a las publicaciones de ofrecimiento de mercancías en donación que publica esta entidad, a través de su página web, para en un plazo no superior a 5 días hábiles manifestar su interés por escrito, describiendo la necesidad que pretende satisfacer con los mismos y las razones que justifican su solicitud. Dentro de los requisitos para aceptar una donación se describen los siguientes requisitos:

"La entidad interesada en adquirir las mercancías que sean objeto de un ofrecimiento deberá presentar un escrito, acreditando los siguientes requisitos:

- La manifestación de interés o aceptación debe estar suscrita por el representante legal (o su delegado) de la entidad interesada en recibir en donación los bienes ofrecidos, observando los requisitos establecidos en el artículo 10 de la Ley 489 de 1998 y demás normas que la sustituyan, modifiquen o reglamenten.
- La aceptación clara y expresa de la totalidad de las mercancías ofrecidas en donación.
- El escrito de aceptación o manifestación de interés deberá describir la necesidad funcional o el programa público que se pretende satisfacer con las mercancías objeto del ofrecimiento, de acuerdo con las funciones que la Constitución y la Ley le ha asignado a la respectiva entidad y exponer las razones que justifican su solicitud. Frente a este requisito es importante indicar que esa descripción de la necesidad funcional y/o programa público deberá tener en cuenta la naturaleza, cantidad y valor de la mercancía objeto del ofrecimiento, así como la cantidad de la población a la que la misma va dirigida.
- Se deben anexar los documentos que acrediten la representación legal de la Entidad interesada, tales como: acto administrativo de nombramiento, acta de posesión y

<sup>14</sup> ICBF - Entre 2018 y 2021 el ICBF ha atendido a 1.3 millones de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias en territorios PDET. Extraído de: <https://www.icbf.gov.co/noticias/entre-2018-y-2021-el-icbf-ha-atendido-13-millones-de-ninas-ninos-adolescentes-jovenes-y-sus>

<sup>15</sup> Informe de Gestión ICBF 2021. Extraído de: <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/informedegestionicbf2021.pdf>

Para que una mercancía pueda ser donada, debe cumplir con las siguientes características:

"[...]

- Cuando se afecte el comercio formal y genere competencia desleal entre los sectores de la economía, formalmente organizados.
- Cuando las mercancías tengan restricciones legales o administrativas, o estas hagan imposible o inconveniente su disposición bajo otra modalidad.
- Cuando su comercialización no haya sido posible por haberse declarado desierto el proceso de venta en dos (2) oportunidades.
- Cuando las mercancías puedan cumplir una función social, cuando puedan ser usadas para el funcionamiento de una entidad estatal, cuando puedan prestar una utilidad a los sectores de salud, educación, seguridad pública, seguridad alimentaria, servicios públicos, cultura, prevención y atención de desastres, víctimas y población en condición de vulnerabilidad, paz y posconflicto, o cuando estén dirigidos a los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana.
- Cuando no amerite su venta por ser una cantidad mínima o por no existir condiciones del mercado [...]"<sup>12</sup>

Aquí es importante resaltar que la donación tiene una función social, dado que busca suplir una necesidad o ser de utilidad para el desarrollo de funciones de otra entidad pública.

Para efectos del presente Proyecto de Ley, se busca que las mercancías de vestimenta objeto de donación por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, tengan como principal beneficiario al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, y de esta forma se estaría cumpliendo la característica de función social y propendiendo a la protección integral, pues se benefician niños, niñas y adolescentes, que pertenecen a programas de promoción, prevención y protección desarrollados por el Instituto.

Entonces, es importante traer a colación la definición de la Protección Integral, la cual es entendida como las "actividades continuas y permanentes encaminadas a proporcionar el desarrollo integral; puede establecerse así: a) el niño es protegido de manera sistemática, no momentánea, b) que el desarrollo humano supera la esfera de lo sicomotor o fisiológico. Se asume el desarrollo como el potencial ciudadano, con derechos civiles, sociales, económicos y culturales"<sup>13</sup>.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, es la entidad del Estado que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez y adolescentes, brindando atención particularmente a aquellos en condiciones vulnerables o donde se ven amenazados sus derechos. Entre 2018 y 2021 solo en municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) el ICBF brindó atención a más de 1.3 millones de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias,

<sup>12</sup> DIAN - ABECÉ Ofrecimiento donaciones mercancías. Extraído de: <https://www.dian.gov.co/dian/ventasremates/Paginas/Donaciones.aspx>

<sup>13</sup> Derechos prevalentes de los niños y protección judicial. Extraído de: <https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/m7-3.pdf>

documentos de identificación. Cuando la manifestación de interés haya sido suscrita por un delegado del representante legal de la entidad interesada, además de los documentos enunciados se deberá anexar: acto administrativo de delegación en el que se determine claramente las funciones o asuntos específicos cuya atención se transfiera, y demás documentos como decreto de nombramiento, acta de posesión y documento de identificación del delegado.

- Solo tendrán validez las manifestaciones de interés o aceptación, recibidas a través del buzón: [aceptaciones\\_donacion@dian.gov.co](mailto:aceptaciones_donacion@dian.gov.co).<sup>16</sup>

En caso de que más de una entidad manifieste su interés por una misma mercancía, la DIAN podrá donar preferentemente a la entidad pública que primero haya manifestado su interés. Esta forma proceder no permite la posibilidad de que las mercancías sean donadas a la entidad que mejor sustente la necesidad de los objetos, o que, por ejemplo, se asignen a la entidad que se encuentre atendiendo una situación de emergencia. La primera entidad que manifieste su interés en una mercancía, no refleja que esta sea la que mejor destinación le pueda dar a la misma.

A razón de lo anteriormente expuesto, se considera que el presente Proyecto de Ley, permitirá que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, pueda ser receptor prioritario de elementos de vestimenta a ser distribuidos entre los niños, niñas y adolescentes beneficiarios de diferentes programas desarrollados por el Instituto a nivel nacional, y de esta manera no estar sujeto al proceso de revisión continua de estos elementos, que sean publicados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- para ser donados. Lo anterior sumado a que sea la primera institución en manifestar su interés por los mismos. Adicionalmente, el Proyecto de Ley deja en pie la salvedad de que otras entidades puedan acceder a los artículos, si el Instituto no manifiesta su interés en estos.

IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

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

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares"<sup>17</sup>.

<sup>16</sup>DIAN - ABECÉ Ofrecimiento donaciones mercancías. Extraído de: <https://www.dian.gov.co/dian/ventasremates/Paginas/Donaciones.aspx>

<sup>17</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 2. Extraído de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html#2](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#2)

La pertinencia del artículo 2 de la Constitución Política frente al Proyecto de Ley radica en que este responde directamente a los fines esenciales del Estado. Al destinar bienes aprehendidos, decomisados o abandonados por contrabando a programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se convierte en una oportunidad para proteger y fortalecer los derechos de niños, niñas y adolescentes.

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

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

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás<sup>18</sup>.

Este artículo es el eje central del Proyecto de Ley, ya que busca canalizar recursos materiales hacia programas del ICBF que promuevan el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, quienes son sujetos de protección reforzada según la Constitución Política.

En el contexto internacional, existen diferentes instrumentos, como la **Declaración Universal de Derechos Humanos**:

- **"Artículo 2.** Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía"<sup>19</sup>.

Este artículo garantiza que todas las personas gocen de sus derechos sin discriminación alguna. Al priorizar a niños, niñas, adolescentes y sus familias este Proyecto de Ley se promueven tales derechos.

- **"Artículo 25. 1.** Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la

<sup>18</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 44. Extraído de: [http://www.secretariadenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_or01.html#44](http://www.secretariadenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_or01.html#44)

<sup>19</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos. Extraído de: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.  
2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social"<sup>20</sup>.

Este artículo reconoce el derecho de todas las personas, especialmente niños y niñas, a condiciones de vida dignas, incluyendo vestuario, alimentos, asistencia médica, educación y protección social.

El Proyecto de Ley es coherente con este principio porque dispone que los bienes decomisados sean redirigidos a fortalecer programas del ICBF.

**La Declaración Universal de los Derechos del Niño:**

- "El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño"<sup>21</sup>.

**FUNDAMENTO JURÍDICO**

- **Ley 1762 de 2015,** "Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal. En esta ley se establece la destinación de bienes aprehendidos y decomisados"<sup>22</sup>.

- **Decreto 1165 de 2019,** "Por el cual se dictan disposiciones relativas al régimen de aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013. En este se establece la disposición de mercancías decomisadas o abandonadas, en modalidades como venta o donación. En el decreto se establece el procedimiento general de donación de mercancías"<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Declaración Universal de los Derechos del Niño. Extraído de: <https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20de%20Ni%C3%B1os%20Rep%C3%BAblica%20Dominicana.pdf>

<sup>22</sup> Ley 1762 de 2015, "Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal. En esta ley se establece la destinación de bienes aprehendidos y decomisados". Extraído de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65338>

<sup>23</sup> Decreto 1165 de 2019, "Por el cual se dictan disposiciones relativas al régimen de aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013. En este se establece la disposición de mercancías decomisadas o abandonadas, en modalidades como venta o donación. En el decreto se establece el procedimiento general de donación de mercancías. Extraído de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30036618>

- **Decreto 360 de 2021,** "Por el cual se modifica el Decreto 1165 de 2019 relativo al Régimen de Aduanas y se dictan otras disposiciones. En este se modifica el procedimiento general de donación de mercancías por parte de la DIAN"<sup>24</sup>.

- **Resolución ICBF No. 0474 de 2021,** "Por la cual se reglamenta el proceso de gestión de las donaciones en especie entregadas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se deroga la Resolución 6500 de 2012"<sup>25</sup>.

**JURISPRUDENCIA**

**Corte Constitucional de Colombia – Sentencia C-203 de 2016**

"TIPIFICACION DEL DELITO DE CONTRABANDO-Configura una medida razonable, idónea y necesaria para alcanzar finalidades legítimas desde la perspectiva constitucional, que buscan proteger a los sectores productivos del país y cuidar las finanzas del estado derivadas de los aranceles y otros recursos tributarios"<sup>26</sup>.

Esta sentencia es el punto de partida del presente Proyecto de Ley, pues históricamente el contrabando ha sido una actividad que ha permeado la economía colombiana en diferentes sectores. De acuerdo con esta sentencia, la Corte Constitucional describe el contrabando como el hecho de introducir o extraer mercancías al o desde el territorio colombiano por lugares no habilitados u ocultar, disimular o sustraer mercancías de la intervención y control aduanero o ingresar mercancía a zona primaria sin el cumplimiento de las formalidades previstas en la regulación aduanera.

**Corte Constitucional de Colombia - Sentencia T-033 de 2020:**

"El principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes tiene un amplio reconocimiento no solo en el ordenamiento jurídico interno, sino en instrumentos internacionales, que lo han catalogado de manera general como una protección especial de la que goza el menor dirigido a su adecuado desarrollo físico, psicológico y social. Esta prerrogativa debe ser analizada desde la realidad concreta del caso y de la situación de cada menor, evaluando las consideraciones fácticas y jurídicas que lo rodean. Particularmente, en el marco de los procesos de custodia y cuidado personal, las autoridades administrativas y judiciales están en el deber de aplicar este principio como piedra angular en la toma de las decisiones que afecten a los niños, pues de ello dependerá su crecimiento, desarrollo y crianza en condiciones adecuadas, armónicas e integrales"<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Decreto 360 de 2021, "Por el cual se modifica el Decreto 1165 de 2019 relativo al Régimen de Aduanas y se dictan otras disposiciones. En este se modifica el procedimiento general de donación de mercancías por parte de la DIAN". Extraído de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30041558>

<sup>25</sup> Resolución ICBF No. 0474 de 2021, "Por la cual se reglamenta el proceso de gestión de las donaciones en especie entregadas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se deroga la Resolución 6500 de 2012". Extraído de: [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/compilacion/docs/resolucion\\_icbf\\_0474\\_2021.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/compilacion/docs/resolucion_icbf_0474_2021.htm)

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-203 de 2016. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-203-16.htm>

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-033 de 2020. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/t-033-20.htm>

Esta sentencia reconoce que dicho principio implica una protección especial orientada a garantizar su desarrollo físico, psicológico y social, y exige que toda medida adoptada por autoridades administrativas o judiciales considere las circunstancias concretas y necesidades particulares de la niñez.

**V. IMPACTO FISCAL**

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

...Así, pues, el mencionado art. 7º de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

...Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso”<sup>28</sup>.

**VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un Proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir o fusionarse con los intereses de los electores.

Atentamente,



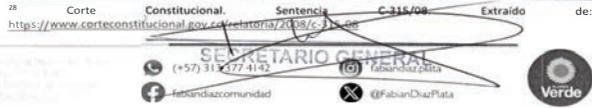
**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República

**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 30 del mes Julio del año 2025  
se radió en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 95 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_ con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H.S. Fabian Diaz Plata

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-315/08. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-315-08>

SECRETARÍA GENERAL  
(+57) 312 277 4142  
fabian@senado.gov.co  
fabian@comunidad  
@FabianDiazPlata



**SECCIÓN DE LEYES**

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

Bogotá D.C., 30 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.095/25 Senado "POR LA CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA LA DONACIÓN DE ARTÍCULOS APREHENDIDOS, DECOMISADOS O ABANDONADOS POR LA DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN) AL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF), Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador FABIAN DIAZ PLATA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.



**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 30 DE 2025**

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

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**



**LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**



**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**  
Proyecto: 3877 Novos  
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 96 DE 2025 SENADO**

*por medio de la cual se establecen las mutilaciones estéticas como formas de maltrato animal.*

Bogotá D.C., Julio de 2025

Doctor  
**DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ**  
Secretario General  
Senado de la República

Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se establecen las mutilaciones estéticas como formas de maltrato animal."

Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se establecen las mutilaciones estéticas como formas de maltrato animal."

Por tal motivo, se anexa el original y dos copias.

Atentamente,



**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República

**PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_ DE 2025 SENADO**

"Por medio de la cual se establecen las mutilaciones estéticas como formas de maltrato animal."

**El Congreso de Colombia,  
DECRETA**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente Ley busca establecer las mutilaciones estéticas como formas de maltrato animal, modificando la Ley 1801 de 2016.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 116 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 116. COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LOS ANIMALES EN GENERAL.** Los siguientes comportamientos afectan a los animales en general y por lo tanto no deben efectuarse. Su realización genera medidas correctivas:

1. Promover, participar y patrocinar actividades de apuestas en cualquier recinto, en donde, de manera presencial, se involucren animales, con excepción a lo previsto en el artículo 6 de la Ley 84 de 1989.
2. La venta, promoción y comercialización de animales domésticos en vía pública, en municipios de más de cien mil (100.000) habitantes.
3. El que permita, en su calidad de propietario, poseedor, tenedor o cuidador que los semovientes deambulen sin control en el espacio público.
4. Mutilar animales domésticos, con excepción de aquellos procedimientos realizados por médicos veterinarios o médicos veterinarios zootecnistas que procuren el bienestar del animal, garanticen su salud o anulen o controlen su capacidad reproductiva.

En ningún caso se permitirán las mutilaciones con fines estéticos. Se presumen como causas meramente estéticas las siguientes:

- Caudectomía.
- Eliminación o corte de las cuerdas vocales.
- Otectomía o levantamiento de las orejas.
- Oniquectomía.
- Corte de alas.

**PARÁGRAFO 1º.** Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:

COMPORTAMIENTOS	MEDIDA CORRECTIVA A APLICAR DE MANERA GENERAL
Numeral 1	Multa General tipo 3
Numeral 2	Multa General tipo 3

Numeral 3	Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia
Numeral 4	Multa General tipo 4; suspensión temporal de la actividad.

**PARÁGRAFO 2o.** Lo anterior sin perjuicio de las disposiciones contenidas en la Ley 1774 de 2016 y demás normas relacionadas con la protección animal y prevención del maltrato a los animales.

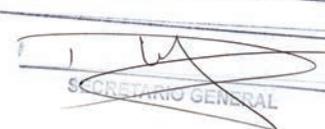
**PARÁGRAFO 3o.** Se prohíbe usar animales cautivos como blanco de tiro, con objetos susceptibles de causarles daño o muerte con armas de cualquier clase.

**Artículo 3º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República

**SENADO DE LA REPUBLICA**  
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)  
El día 30 del mes Julio del año 2025  
se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº 96 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H. Fabian Diaz Plata  
  
SECRETARIO GENERAL

**II. OBJETO DEL PROYECTO**

Este proyecto de ley busca proscribir en el territorio nacional todas las formas de maltrato animal, por lo cual se sancionará a quienes mutilen por razones estéticas a los animales, modificando la Ley 1801 de 2016.

**III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Las mutilaciones estéticas en animales son un acto cruel que debe ser objeto de sanción y van en contravía de los fines del Estado colombiano.

Dentro de las principales mutilaciones estéticas en animales se encuentran:

- **Caudectomía:** Consiste en amputar una porción de la cola de los animales, se realiza para cumplir con los estándares raciales y en ocasiones puede ser terapéutica y no estética en caso de lesiones traumáticas, infección, neoplasia y fistulas perineales.
- **Otectomía:** Es el corte de orejas y se lleva a cabo intentando buscar un modelo estético considerado necesario para mejorar el aspecto de los animales.
- **Desvocalización canina:** Es una operación para extirpar las cuerdas vocales de los perros, tras lo cual el animal pasará de ladrar a emitir únicamente murmullos.
- **Desungulación:** También conocida como oniquectomía, es la eliminación definitiva de las uñas de los gatos por medio de una operación quirúrgica; al ser extirpados se extrae también la primera falange del dedo del animal.<sup>1</sup>

Estas prácticas se encuentran prohibidas en algunos países, a saber:  
Ley 2455 de 2025

- **Convenio europeo para la protección de los animales de compañía de 1987.**<sup>2</sup> El cual entró en vigor en España el 01 de febrero de 2018.
- **Ley 11/2013 de 19 de marzo, de Protección Animal en la Comunidad Autónoma de Aragón (España).** Artículo 3.4.a) prohíbe "maltratar animales o someterlos a cualquier práctica que les pueda producir daños o sufrimientos innecesarios e injustificados". Y el apartado d) del mismo artículo que prohíbe "practicar mutilaciones, excepto en caso de necesidad médico-quirúrgica, por exigencia funcional o por castraciones, siempre con control de facultativos competentes".
- **Ley 13.346 de Argentina.** Artículo 3º. Serán considerados actos de crueldad:

(...)

<sup>2</sup> Mutilar cualquier parte del cuerpo de un animal, salvo que el acto tenga fines de mejoramiento, marcación o higiene de la respectiva especie animal o se realice por motivos de piedad.

Cabe resaltar que en Colombia se han hecho esfuerzos por prohibir esta práctica no sólo desde el legislativo como se mencionó en los antecedentes, también se ha demandado ante la Corte Constitucional

<sup>1</sup> Tomado de la exposición de motivos del PL N° 015/22 S. Gaceta del Congreso N° 880/22.  
<sup>2</sup> Disponible en: <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=125>

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**  
**PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_ DE 2025 SENADO**

*"Por medio de la cual se establecen las mutilaciones estéticas como formas de maltrato animal."*

El presente Proyecto de Ley se compone de (6) apartes, así:

Contenido

I. ANTECEDENTES.....	4
II. OBJETO DEL PROYECTO.....	5
III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.....	5
IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD.....	6
V. IMPACTO FISCAL.....	8
VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO.....	9

**I. ANTECEDENTES**

**Proyecto de Ley 300 de 2018 Cámara.** "Por medio del cual se incorporan las mutilaciones como forma de maltrato animal.". Radicado el 13 de diciembre de 2018 por el suscrito Fabian Diaz Plata en calidad de Representante a la Cámara por Santander, asignada a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Archivado de conformidad con el Artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

**Proyecto de Ley 081 de 2020 Cámara.** "Por medio del cual se incorporan las mutilaciones como forma de maltrato animal.". Radicado el 20 de julio de 2020 por el suscrito Fabian Diaz Plata en calidad de Representante a la Cámara por Santander, asignada a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Archivado de conformidad con el Artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

**Proyecto de Ley 015 de 2022 Senado.** "Por medio del cual se incorporan las mutilaciones como forma de maltrato animal". Radicado el 21 de julio de 2022 por el suscrito Senador Fabian Diaz Plata, asignada a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado donde fue ponente el Senador Jorge Enrique Benedetti Martelo, quien rindió ponencia para primer y segundo debate. Archivado de conformidad con el Artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

**Proyecto de Ley 098 de 2024 Senado.** "Por medio de la cual se establecen las mutilaciones estéticas como formas de maltrato animal". Radicado el 06 de agosto de 2024 por el suscrito Senador Fabian Diaz Plata, asignada a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado donde fue ponente el Senador German Blanco Álvarez quien rindió ponencia para primer debate, no obstante, no pudo darse su primer debate. Archivado de conformidad con el Artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

Dada la importancia de seguir legislando en favor del bienestar y protección animal se presenta nuevamente para esta legislatura, junto con unas modificaciones, tales como la eliminación del artículo que modificaba la Ley 84 de 1989, a efectos de eliminar una expresión regresiva, no obstante, en noviembre pasado la Corte Constitucional en Sentencia C-468 de 2024 declaró inexecutable la expresión; Así, se surte esta actualización, con el fin de que pueda surtir su trámite en el Congreso y ser Ley de la República.

el artículo 6, literal c en tres ocasiones, una se archivó, en otra la corte se inhibió de pronunciarse de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda y está en trámite otra acción pública de inconstitucionalidad.

Así las cosas, es válido afirmar que hay un mandato de la sociedad colombiana que busca poner fin a este tipo de intervenciones que no tienen justificación, y por el contrario ponen en riesgo la vida de los animales y su bienestar físico y emocional, por lo tanto se espera que las instituciones colombianas pongan fin a estas prácticas crueles.

**IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD**

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

- **ARTÍCULO 8º.** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

- **ARTÍCULO 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

- **ARTÍCULO 95.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

(...)

8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;

**LEGISLACIÓN COLOMBIANA**

- **Ley 1744 de 2016.** "Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones".

- **Ley 1801 de 2016.** "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana".

- **Ley 2455 de 2025.** "Por la cual se fortalece la lucha contra el maltrato animal y se actualiza el estatuto nacional de protección de los animales ley 84 de 1989 - ley ángel".

**JURISPRUDENCIA**

<p><b>C-666 de 2010 M.P. Humberto Sierra Porto</b> Deber constitucional de protección animal</p>	<p>"En cuanto deber constitucional, y por consiguiente mandato abstracto, la protección que se debe a los animales resulta una norma de obligatoria aplicación por parte de los operadores jurídicos y de los ciudadanos en general. Sin embargo, al igual que ocurre con las otras normas que tienen una estructura principal, este deber en sus aplicaciones concretas es susceptible de entrar en contradicción con otras normas, también de origen o rango constitucional, lo que obligará a realizar ejercicios de armonización en concreto con los otros valores, principios, deberes y derechos constitucionales que en un determinado caso pueden encontrarse en pugna con el deber de protección animal."</p>
<p><b>C-467 de 2016 M.P. Luis Guillermo Guerrero</b> Exequibilidad de la categorización de los animales como bienes muebles o inmuebles por destinación</p>	<p>"La Corte estima que, en principio, el mandato constitucional de bienestar animal no envuelve una prohibición abstracta o general para el legislador de colocar a los animales dentro de la categoría de los bienes, sino únicamente en la medida en que dicha calificación, en el caso concreto y específico, promueva o aliente el fenómeno del maltrato animal.</p> <p>La razón de ello es que el deber constitucional de protección animal está vinculado con la obligación de garantizar que en las relaciones entre seres humanos y animales se preserve el bienestar de estos últimos, bienestar que, a su turno, no guarda una relación directa ni con los signos lingüísticos mediante los cuales estos son designados, ni con las categorizaciones que se haga de ellos en el ordenamiento jurídico, sino con los postulados básicos del bienestar animal, postulados a luz de los cuales estos deben, al menos: (i) no ser sometidos a sed, hambre y malnutrición, lo cual se garantiza a través de un acceso permanente a agua de bebida así como a una dieta adecuada a sus necesidades; (ii) no ser mantenidos en condiciones de incomodidad, en términos de espacio físico, temperatura ambiental, nivel de oxigenación del aire, entre otros; (iii) ser atendidos frente al dolor, enfermedad y las lesiones; (iv) no ser sometidos a condiciones que les genere miedo o estrés; (v) tener la posibilidad de manifestar el comportamiento natural propio de su especie."</p>
<p><b>C-041 de 2017 M.P. Luis Guillermo Guerrero</b> Maltrato animal</p>	<p>"La sentencia C-666 de 2010 partió de considerar que se tienen deberes morales y solidarios hacia los animales, además del comportamiento digno que los humanos están obligados a proveerles para la preservación del medio ambiente (arts. 8º, 79 y 95 superiores). También sostuvo que la Constitución de 1991 no es un instrumento estático y que la permisión prevista en el cuerpo normativo</p>

normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

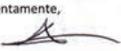
... Así, pues, el mencionado art. 7º de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

... Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.<sup>3</sup>

**VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO**

Conforme al artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, este Proyecto de Ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés del artículo 286 de la Ley 5 de 1992, toda vez que es un Proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir o fusionarse con los intereses de los electores.

Atentamente,



**FABIAN DIAZ PLATA**  
Senador de la República

<sup>3</sup> Sentencia C-315 de 2008, Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-315-08.htm>

	<p>preconstitucional (Ley 84 de 1989) no puede limitar la libertad de configuración normativa del Congreso de la República, de acuerdo a los cambios que se produzcan en el seno de la sociedad. En la Ley 1774 de 2016 el legislador volvió a hacer referencia a la excepción de las sanciones al maltrato animal -ahora de carácter penal- en tanto se ha dado más valor a su protección frente al sufrimiento, sin embargo, lo hizo de manera genérica desprotegiendo a los animales de forma irrazonable y desproporcionada."</p>
<p><b>C-148 de 2022 M.P. Diana Fajardo</b> Pesca deportiva</p>	<p>"El mandato de bienestar animal y protección a la fauna tiene diversos fundamentos constitucionales. Algunos se asocian principalmente a la dimensión ecológica de la Constitución; otros a una concepción específica de la propiedad privada, con relevancia social y ecológica; y unos más se basan en la dignidad humana y, en especial de lo que este atributo exige de los seres humanos en lo que concierne al trato y relaciones con quienes comparten su entorno."</p>
<p><b>C-468 de 2024 M.S. Diana Fajardo.</b></p>	<p>Demanda de inconstitucionalidad contra el literal C del artículo 6º de la Ley 84 de 1989, "por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales y se regula lo referente a su procedimiento y competencia".</p> <p>"Declarar inexecutable la expresión "estéticas" contenida en el literal c del artículo 6º de la Ley 84 de 1989."</p>

**V. IMPACTO FISCAL**

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción

**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992 )  
El día 30 del mes Julio del año 2025  
se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 96 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Hs. Fabian Diaz Plata



SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

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

Bogotá D.C., 30 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.096/25 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LAS MUTILACIONES ESTÉTICAS COMO FORMAS DE MALTRATO ANIMAL", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador FABIÁN DÍAZ PLATA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

  
**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**  
 Secretario General

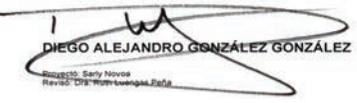
**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 30 DE 2025**

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

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

  
**LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY**  
 SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

  
**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**  
Proyecto: Sany Novos  
 Revisó: CTR: Mithrasenaga Plata

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 97 DE 2025 SENADO

*por medio de la cual se implementa la cátedra anticorrupción en las instituciones de educación media y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C., Julio de 2025</p> <p>Doctor  <b>DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ</b>      Secretario General      Senado de la República</p> <p style="text-align: right;">97    21</p> <p><b>Ref.</b> Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se implementa la cátedra anticorrupción en las instituciones de educación media y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y subsiguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de "Por medio de la cual se implementa la cátedra anticorrupción en las instituciones de educación media y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Por tal motivo, se anexa el original y dos copias.</p> <p>Atentamente,</p> <p style="text-align: center;"></p> <p><b>FABIAN DIAZ PLATA</b>      Senador de la República</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2025 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;">"Por medio de la cual se implementa la cátedra anticorrupción en las instituciones de educación media y se dictan otras disposiciones"</p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto incentivar la Cátedra Anticorrupción en las instituciones educativas de educación media, conforme a las áreas obligatorias y fundamentales de educación ética y en valores humanos, o Ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia o las áreas obligatorias y fundamentales, con el fin de fortalecer la el respeto, la construcción de ciudadanía, el fortalecimiento de la democracia y del sistema de derechos, así como el cuidado de los recursos públicos, en el sistema educativo colombiano.</p> <p><b>Artículo 2º. Definiciones.</b> Para efectos de la presente Ley, se entiende por:</p> <p>a. <b>Cátedra Anticorrupción:</b> Formación, lineamiento curricular o enseñanza pedagógica, orientada a fortalecer la integridad, promoviendo el respeto, la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia y del sistema de derechos, así como el cuidado de los recursos públicos.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las demás definiciones no previstas expresamente en este artículo se interpretarán conforme a lo establecido en la legislación vigente en esta materia.</p> <p><b>Artículo 3º.</b> La Cátedra Anticorrupción se integrará de manera transversal con las áreas obligatorias y fundamentales de educación ética y en valores humanos, o Ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia o las áreas obligatorias y fundamentales, de conformidad con los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) y de acuerdo a lo establecido en los lineamientos curriculares del Ministerio de Educación Nacional.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Lo anterior se realizará teniendo en cuenta los referentes curriculares vigentes y guías que para tal efecto expida el Ministerio de Educación Nacional.</p> <p><b>Artículo 4º.</b> Adiciónese un parágrafo al artículo 29 de la ley 115 de 1994, así:</p> <p><b>ARTÍCULO 29. EDUCACIÓN MEDIA ACADÉMICA.</b> La educación media académica permitirá al estudiante, según sus intereses y capacidades, profundizar en un campo específico de las ciencias, las artes o las humanidades y acceder a la educación superior.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Cualquier profundización de las ciencias, las artes o las humanidades, deberá incorporar contenidos sobre la cátedra anticorrupción, promoviendo el respeto, la construcción de ciudadanía, el fortalecimiento de la democracia y del sistema de derechos, así como el cuidado de los recursos públicos.</p>
---	--

Artículo 5º. Adiciónese el literal j al artículo 30 de la ley 115 de 1994, así:

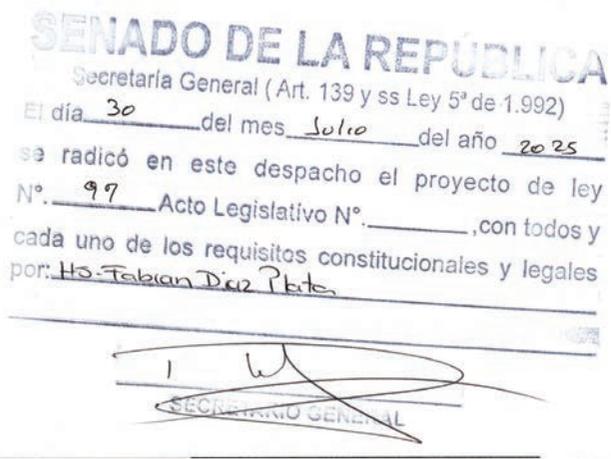
- j) La formación en de la ética ciudadana y valores cívicos, el respeto, la construcción de ciudadanía, el fortalecimiento de la democracia y del sistema de derechos, así como el cuidado de los recursos públicos.

Artículo 6º. El Ministerio de Educación Nacional expedirá, en un plazo no mayor a doce (12) meses a partir de la promulgación de la presente Ley, los Lineamiento Curriculares, los Estándares Básicos de Competencias y las Guías Pedagógicas, como disciplina integrada en las áreas obligatorias y fundamentales, que elabore el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 7º. Vigencia. La presente Ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

  
**FABIAN DIAZ PLATA**  
 Senador de la República



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_ DE 2025 SENADO

"Por medio de la cual se implementa la cátedra anticorrupción en las instituciones de educación media y se dictan otras disposiciones"

La presente exposición de motivos está compuesta por seis (6) apartes principales:

Contenido

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.....	4
II. OBJETO DEL PROYECTO.....	4
III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.....	5
IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD.....	9
V. IMPACTO FISCAL.....	12
VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO.....	14

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Esta iniciativa fue radicada con anterioridad en octubre del año 2018 ante la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley No. 184 de 2018, el cual tenía por objeto establecer mecanismos mediante los cuales se implementarán programas de educación y conciencia social que permitieran combatir la corrupción en la administración de los recursos públicos. El proyecto fue archivado por tránsito de legislatura conforme a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5ta de 1992.

El 25 de julio de 2023, radiqué Proyecto de Ley No. 029 de 2024 Senado, ante la Secretaría General del Senado de la República. El mismo, fue entregado en reparto a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado, para rendir primer debate en esta célula legislativa. No obstante, fue archivado por tránsito de legislatura, de acuerdo al artículo 190 de la Ley 5ta de 1992 y el artículo 162 de la Constitución Política.

Así las cosas, y dada la importancia que requiere en el contexto colombiano, en esta nueva legislatura se radica la iniciativa con modificaciones, fruto de los aportes hechos por el ponente en la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, para que siga su trámite y se convierta en Ley de la República.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley tiene por objeto incentivar a las instituciones educativas de educación media, la implementación de la Cátedra Anticorrupción, con el fin de fortalecer los valores de los estudiantes en materia de ética ciudadana, respeto de la ley y buen uso y cuidado de los recursos públicos, propendiendo por la integridad en el sistema educativo nacional.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

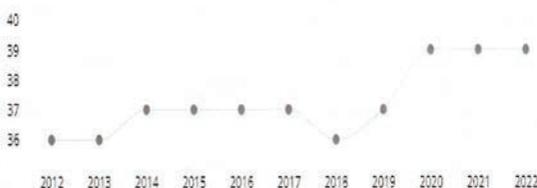
La corrupción constituye "para la sociedad colombiana y latinoamericana, un grave problema que reclama de manera urgente estrategias que permitan su superación", por lo que el Proyecto se encuentra integrado por varios acápitales, así:

a. Panorama de la corrupción en Colombia.

Transparencia Internacional (Transparency International) es una coalición global en contra de la corrupción que mide el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI, por sus siglas en inglés). El CPI es el ranking de corrupción más utilizado a nivel mundial y su función es calificar los niveles percibidos de corrupción en el sector público de cada país, a través de diferentes fuentes de datos de distintas organizaciones como el Banco Mundial, el Foro Económico Mundial, entre otros<sup>1</sup>. El CPI es un rango de 0 a 100, donde 0 representa un país altamente corrupto y 100 un país con bajos niveles de corrupción.

El 31 de enero de 2023, fue publicado el CPI de 2022, en el que Colombia fue calificado con un índice de 39/100, quedando en el puesto 91 de los 180 países participantes en este estudio (para 2021 Colombia ocupó el puesto 87). El primer lugar a nivel mundial lo ocupa Dinamarca con un índice 90/100. En el siguiente gráfico se muestra el comportamiento del CPI de Colombia entre 2012 y 2022, en el cual se evidencia un aumento del índice entre 2018 y 2020, sin embargo, desde 2020 se ha mantenido en el mismo nivel.

Gráfico 1. Índice de Percepción de la Corrupción -CPI- en Colombia 2012 - 2022



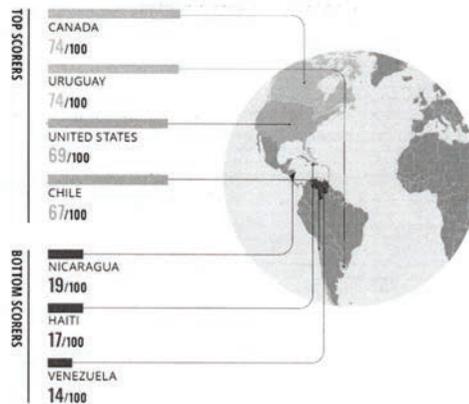
Fuente: Transparency International

El promedio de CPI en el continente americano fue de 43/100, siendo Canadá y Uruguay los países con menor percepción de corrupción (ambos con un índice de 74/100), seguidos de Estados Unidos

<sup>1</sup> Cátedra colombiana ciudadanía, integridad y lucha contra la corrupción, Universidad Nacional de Colombia. Extraído de: <https://catedra-anticorrupcion.unal.edu.co/wp-content/uploads/2023/08/Programa-Catedra-2023-2.pdf>

<sup>2</sup> Transparency International. The ABCs Of The CPI: How The Corruption Perceptions Index Is Calculated Extraído de: <https://www.transparency.org/en/news/how-cpi-scores-are-calculated>

(69/100) y Chile (67/100). Este estudio sitúa a Colombia por debajo del promedio del continente, exponiendo la difícil realidad del país en materia de corrupción.



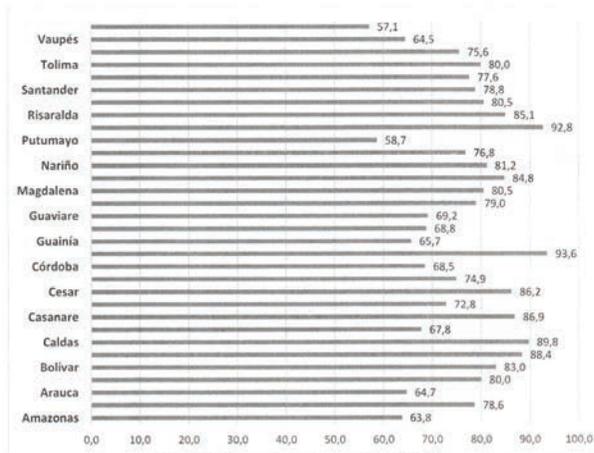
Fuente: Transparency International

A nivel nacional existe el Índice Nacional Anticorrupción (INAC), el cual busca analizar las capacidades institucionales de las entidades públicas en la lucha contra la corrupción. Este índice permite conocer las fortalezas y debilidades existentes en las entidades evaluadas en temas de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, integridad pública y divulgación de información<sup>3</sup>. El INAC utiliza diferentes fuentes de información, como, por ejemplo, el Índice de Desempeño Institucional (IDI), el Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITA), el Índice de Integridad (INTEGRA) y los Indicadores de Contratación Pública del Sistema electrónico de Contratación Pública (SECOP).

El nivel de cumplimiento de este índice es por rangos: De 0 a 25 es bajo; de 26 a 50 es medio; de 51 a 75 es moderado y; de 76 a 100 es alto. Para 2021 se realizó un estudio por gobernación en el que la Gobernación del Vichada obtuvo el puntaje más bajo con 57,1 seguida de la Gobernación de Putumayo con un puntaje de 58,7. La gobernación con mejor puntaje fue Cundinamarca con 93,6 seguida, de la Gobernación de Quindío con 92,8.

Gráfico 2. Puntaje INAC por Gobernación 2021

<sup>3</sup> Índice Nacional Anticorrupción – INAC. Extraído de: <http://anticorrupcion.gov.co/medir/indice-nacional-anticorrupcion>



Fuente: Elaboración propia con cifras de INAC.

Las cifras anteriormente expuestas son un reflejo de un fenómeno que por décadas ha afectado a Colombia, que solo entre 2016 y 2020, ha significado pérdidas aproximadas de \$13,67 billones de pesos en actividades como desvío de recursos, evasión de los impuestos o utilizado para el pago de sobornos y extorsiones<sup>4</sup>, y que si bien su implicación monetaria es alta, el efecto que estas actividades tienen en la población vulnerable es aún más nocivo y amenaza el cumplimiento de derechos indispensables como la salud, la educación, la alimentación, entre otros.

**b. Necesidad de enseñanza anticorrupción en la educación media**

De acuerdo a la Ley 115 de 1994<sup>5</sup>, la educación media tiene como objetivo la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo, es decir, busca la consolidación de conocimientos y valores necesarios para que los estudiantes cuenten con las herramientas prácticas para acceder a un nivel de educación superior y/o a un trabajo, lo que llevaría a un acercamiento a escenarios que pongan a prueba no solo el

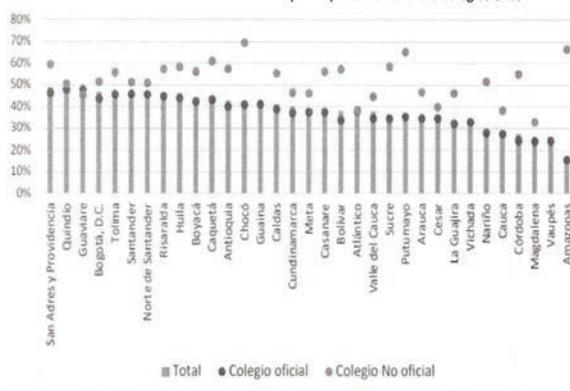
<sup>4</sup> Transparencia por Colombia. Así Se Mueve La Corrupción: Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia. Extraído de: <https://transparenciacolombia.org.co/asi-se-mueve-la-corrupcion-radiografia-de-los-hechos-de-corrupcion-en-colombia/>  
<sup>5</sup> Ley 115 de 1994, "Por la cual se expide la ley general de educación". Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0115\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html)

aprendizaje técnico y académico acumulado, sino también la formación ética que le permita contar con las competencias para participar en diferentes entornos sociales.

Teniendo en cuenta la incidencia negativa de la corrupción en el país, se considera indispensable que durante la educación media se profundice la enseñanza de valores cívicos con el fin de que el estudiante pueda enfrentarse a diversos escenarios de la vida con las herramientas necesarias para tomar una postura crítica de las actuaciones de otros ciudadanos o que si mismo realice.

Cabe resaltar que, para algunos estudiantes, la educación media es la última oportunidad de formación ciudadana teniendo en cuenta que la falta de recursos económicos imposibilita asumir el costo de una matrícula para acceder a educación superior, sumado a falta de orientación o desinformación para acceder a esta a través de becas o financiación por medio de créditos educativos. De acuerdo a un estudio del Laboratorio de Economía de la Educación de la Universidad Javeriana (LEE), en 2018 solo el 39,7% de los bachilleres del país accedieron de forma inmediata a educación superior<sup>6</sup>.

Gráfico 3. Tasa de transito inmediato por departamento entre colegios e IES<sup>7</sup>



Fuente: Cálculos LEE, Datos MEN, 2021.

Ahora bien, en el ámbito de la educación superior, ya existen iniciativas que abordan el tema en comento. Tal es el caso de la Cátedra Colombiana "Ciudadanía, Integridad y Lucha contra la

<sup>6</sup> Pontificia Universidad Javeriana, Laboratorio de Economía de la Educación. Informe 40: Transito Inmediato a Educación Superior  
<sup>7</sup> Ibidem.

Corrupción", desarrollada por la Universidad Nacional de Colombia con el apoyo de diversas entidades nacionales e internacionales. Esta cátedra, de carácter teórico-práctico, ha demostrado que es posible articular procesos pedagógicos relacionados con los valores cívicos, el respeto, la construcción de ciudadanía, el fortalecimiento de la democracia y del sistema de derechos, así como el cuidado de los recursos públicos<sup>8</sup>.

Así las cosas, es pertinente considerar que "dentro de la educación la manera como se concibe al sujeto en el proceso de enseñanza aprendizaje está estrechamente vinculado con los modelos pedagógicos, que a su vez están ligados a las teorías del conocimiento"<sup>9</sup>. En este sentido, la implementación de una Cátedra Anticorrupción se plantea como una orientación pedagógica para las instituciones de educación media que, respetando su autonomía institucional, articulen objetivos para fomentar la capacidad crítica de un ciudadano y no como un receptor pasivo que recibe información. Textos como Carta de Estandislo Zuleta a los maestros en su día, del filósofo Estandislo Zuleta, propone precisamente lo anteriormente expuesto, es decir, una educación que fomente la capacidad de hacerse preguntas, leer y debatir, considerando que, "la educación es un campo de combate; los educadores tienen un espacio abierto allí y es necesario que tomen conciencia de su importancia y de las posibilidades que ofrece"<sup>10</sup>.

Y es precisamente la necesidad de integrar la cátedra Anticorrupción considerando que, "en un mundo interconectado como el actual, que va más allá de las identidades de un Estado-nación y donde nuevas formas de subjetividades posnacionales emergen para buscar su reconocimiento social y visibilidad como sujetos políticos y ciudadanos (Sassen, 2002), es imprescindible que el Estado promueva políticas instituciones que fomenten espacios de socialización, ya sea formales o informales, para la práctica de las capacidades comunicativas y dialógicas entre los sujetos (...)"<sup>11</sup>.

**IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD**

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

- **Artículo 67.** "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

<sup>8</sup> Cátedra colombiana ciudadanía, integridad y lucha contra la corrupción. Eje: Construir integridad regional: escenarios, retos, estrategias. Universidad Nacional. Extraído de: <https://catedra-anticorrupcion.unal.edu.co/wp-content/uploads/2023/08/Programa-Catedra-2023-2.pdf>

<sup>9</sup> Perspectiva normativa curricular de la asignatura cátedra de paz en el sistema educativo de Comfandi: Un estudio de caso del colegio Comfandi Yumbo. Extraído de: <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/server/api/core/bitstreams/2e915dd4-2c16-439f-a628-21e8abbbcccd/content>

<sup>10</sup> Carta de Estandislo Zuleta a los maestros en su día. Extraído de: <https://escuelalapedagogia.educacionbogota.edu.co/pensar/carta-de-estandislo-zuleta-los-maestros-en-su-dia>

<sup>11</sup>

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley"<sup>12</sup>

En el cual se define la educación como un derecho y un servicio público que tiene una función social. En tal sentido, como herramienta transformadora se propone la implementación de la cátedra Anticorrupción.

**NORMATIVIDAD**

**Ley 115 de 1994.** "Por la cual se expide la ley general de educación"<sup>13</sup>

- **ARTÍCULO 29. EDUCACIÓN MEDIA ACADÉMICA.** "La educación media académica permitirá al estudiante, según sus intereses y capacidades, profundizar en un campo específico de las ciencias, las artes o las humanidades y acceder a la educación superior"<sup>14</sup>.

- **ARTÍCULO 30. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA EDUCACIÓN MEDIA ACADÉMICA.** "Son objetivos específicos de la educación media académica:

- a) La profundización en un campo del conocimiento o en una actividad específica de acuerdo con los intereses y capacidades del educando;
- b) La profundización en conocimientos avanzados de las ciencias naturales;
- c) La incorporación de la investigación al proceso cognoscitivo, tanto de laboratorio como de la realidad nacional, en sus aspectos natural, económico, político y social;

<sup>12</sup> Artículo 67, Constitución Política. Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr002.html#67](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#67)

<sup>13</sup> Ley 115 de 1994, "Por la cual se expide la ley general de educación". Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0115\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html)

<sup>14</sup> Artículo 29, Ley 115 de 1994, "Por la cual se expide la ley general de educación". Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0115\\_1994.html#29](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html#29)

d) El desarrollo de la capacidad para profundizar en un campo del conocimiento, de acuerdo con las potencialidades e intereses;

e) La vinculación a programas de desarrollo y organización social y comunitaria, orientados a dar solución a los problemas sociales de su entorno;

f) El fomento de la conciencia y la participación responsables del educando en acciones cívicas y de servicio social;

g) La capacidad reflexiva y crítica sobre los múltiples aspectos de la realidad y la comprensión de los valores éticos, morales, religiosos y de convivencia en sociedad, y

h) <Literal modificado por el artículo 5 de la Ley 1651 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:> El cumplimiento de los objetivos de la educación básica contenidos en los literales b) del artículo 20, c) del artículo 21 y c), e), h), i), k), l), ñ) del artículo 22 de la presente ley.

i) <Literal adicionado por el artículo 7 de la Ley 1503 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La formación en seguridad vial.

PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 5 de la Ley 1874 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Los estudios históricos de Colombia integrados a las Ciencias Sociales, a que se refiere el literal h) del artículo 22, pondrán énfasis en la memoria de las dinámicas de conflicto y paz que ha vivido la sociedad colombiana, orientado a la formación de la capacidad reflexiva sobre la convivencia, la reconciliación y el mantenimiento de una paz duradera<sup>15</sup>.

En este contexto, se hace necesario modificar los artículos 29 y 30 de la Ley 115 de 1994 con el fin de actualizar y fortalecer los fines de la educación media académica, incorporando la formación Catedra Anticorrupción, pues, aunque la Ley General de Educación ya contempla objetivos orientados al pensamiento crítico, esto no abordan de manera directa la necesidad de formar a los estudiantes en principios de integridad. La inclusión de la Cátedra Anticorrupción como componente transversal responde a un compromiso en el territorio colombiano.

Ley 1474 de 2011. "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública"

Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

JURISPRUDENCIA

<sup>15</sup> Artículo 30, Ley 115 de 1994, "Por la cual se expide la ley general de educación". Extraído de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0115\\_1994.html#30](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html#30)

Sentencia No. T-092/94, Corte Constitucional, ha indicado que:

"Son titulares de la libertad de enseñanza, aprendizaje e investigación la comunidad en general, y en particular las instituciones de enseñanza, sean éstas públicas o privadas, los docentes e investigadores y los estudiantes. Pero la "libertad de cátedra", tiene un destinatario único y este es el educador, cualquiera fuese su nivel o su especialidad. Por lo tanto, la libertad de cátedra es el derecho garantizado constitucionalmente a todas las personas que realizan una actividad docente a presentar un programa de estudio, investigación y evaluación que según su criterio, se refleja en el mejoramiento del nivel académico de los educandos. La libertad de cátedra no es un derecho absoluto, sino que tiene un límite constituido por los fines del Estado, entre los cuales se encuentra la protección de los derechos, como la paz, la convivencia y la libertad de conciencia, entre otros. En desarrollo de la libertad de cátedra los planteles educativos -sean públicos o privados-, deben permitir que los profesores libremente determinen la forma en que consideran debe desarrollarse la materia y realizarse las evaluaciones, claro está que la decisión debe ser comunicada a las directivas con el fin de velar por la calidad, el cumplimiento en las labores docentes y por la mejor formación intelectual los educandos"<sup>16</sup>.

Por tanto, la inclusión de una Cátedra Anticorrupción en la educación media no vulnera la autonomía educativa, sino que se constituye en una herramienta para cumplir con su deber constitucional de formar ciudadanos íntegros.

Sentencia T-097/16, Corte Constitucional, cita que:

"EDUCACION EN LA CONSTITUCION-Fundamental en conexidad con otros derechos La educación es un derecho fundamental dado el estrecho vínculo con otras potestades de carácter también esenciales como la vida digna, el trabajo, la libertad de escogencia de profesión y oficio, la igualdad de oportunidades, el acceso al conocimiento y la cultura, entre otros (...) "<sup>17</sup>.

V. IMPACTO FISCAL

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. T-092/94. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/t-092-94.htm>  
<sup>17</sup>Corte Constitucional. Sentencia T-097/16. Extraído de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/discapacidad/T-097-16.pdf>

de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

...Así, pues, el mencionado art. 7º de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

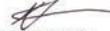
...Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-315/08. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-315-08>

VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un Proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir o fusionarse con los intereses de los electores.

Atentamente,

  
FABIAN DIAZ PLATA  
Senador de la República

SENADO DE LA REPUBLICA  
Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)  
El día 30 del mes Julio del año 2025  
se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 97 Acto Legislativo N°., con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: HS Fabian Diaz Plata

  
SECRETARIO GENERAL

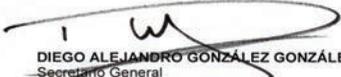
SECCIÓN DE LEYES

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

Bogotá D.C., 30 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.097/25 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPLEMENTA LA CÁTEDRA ANTICORRUPCIÓN EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN MEDIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador FABIAN DIAZ PLATA. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 30 DE 2025**

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

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

  
LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY  
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Objeto: Sarly Novoa  
Autor: Dra. Ruth Luqueza Peña

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 98 DE 2025 SENADO

por medio del cual se incentiva la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C., Julio de 2025</p> <p>Señor <b>DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ</b> Secretario General Senado de la República</p> <p style="text-align: right;">VII</p> <p>Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio del cual se incentiva la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y subsiguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio del cual se incentiva la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Por tal motivo, se anexa el original y dos copias.</p> <p>Atentamente,  <b>FABIAN DIAZ PLATA</b> Senador de la República</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY N° ___ DE 2025 SENADO</b> "Por medio del cual se promueve la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones"</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia,</p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto promover estrategias y establecer los lineamientos generales para promover la generación de empleos verdes, de acuerdo al modelo de desarrollo economía circular, como estrategia para la formulación de una producción limpia, eficiente y sostenible en el territorio nacional.</p> <p><b>Artículo 2º. Definiciones.</b> Para los efectos de la presente Ley se adoptan las siguientes definiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Economía Circular: Modelo económico basado en sistemas de producción y consumo que promueven la eficiencia en el uso de materiales, agua y energía, teniendo en cuenta la capacidad de recuperación de los ecosistemas y el uso circular de flujos de materiales a través de innovación tecnológica, colaboración entre actores y modelos de negocio que responden a los fundamentos del desarrollo sostenible. Su objetivo propenderá por el mantenimiento del valor de los productos, los materiales y los recursos se mantengan durante el mayor tiempo posible en la economía y la reducción en la generación de residuos.</li> <li>b) Economía lineal: Modelo económico basado en la extracción y explotación de recursos naturales o materias primas, para crear diferentes productos. Su objetivo es priorizar el beneficio económico, obviando la sostenibilidad, ya que los productos se fabrican con la finalidad de ser usados y tirados, sin que estos puedan reutilizarse.</li> <li>c) Empleos verdes: Aquellos trabajos que contribuyen a preservar y restaurar el medio ambiente mediante la incorporación de uno o más de los siguientes aspectos: Aumentar la eficiencia del consumo de energía y materias primas teniendo en cuenta la capacidad de recuperación de los ecosistemas; limitar las emisiones de gases de efecto invernadero; minimizar los residuos y la contaminación; proteger y restaurar los ecosistemas; y contribuir a la adaptación al cambio climático. El empleo verde estará complementado por la definición de trabajo decente, actualmente vigente por normas nacionales e internacionales.</li> <li>d) Trabajador verde: Quienes emplean fuerza de trabajo, propendiendo a contribuir sustancialmente a la protección, conservación y aprovechamiento sostenible en todo proceso de producción de un bien o servicio en el sector público o privado, quienes están obligados a garantizar, en cumplimiento de los estándares laborales, remuneraciones justas, condiciones de trabajo dignas y protección social.</li> <li>e) Producción limpia: Estrategia ambiental preventiva integrada que se aplica a los procesos, productos y servicios a fin de aumentar la eficiencia y reducir los riesgos para los seres humanos y el ambiente.</li> </ul> <p><b>Parágrafo.</b> Las demás definiciones no previstas expresamente en este artículo se interpretarán conforme a lo establecido en la legislación vigente sobre esta materia.</p> <p><b>Artículo 3º. Objetivos del empleo verde.</b> Los objetivos del empleo verde serán los siguientes:</p>
---	---

- a. Preservar y restaurar el medio ambiente mediante la incorporación de uno o más de los siguientes aspectos: Aumentar la eficiencia del consumo de energía y materias primas; limitar las emisiones de gases de efecto invernadero; minimizar los residuos y la contaminación; proteger y restaurar los ecosistemas; y contribuir a la adaptación al cambio climático.
- b. Adoptar paulatinamente prácticas ambientales y condiciones de trabajo decente para efectuar una correcta transformación hacia buenas prácticas productivas, eficientes y sostenibles.
- c. Establecer protocolos para la divulgación, promoción y fortalecimiento de la economía circular, y el empleo verde en cada uno de los sectores empresariales que se acojan a los nuevos paradigmas productivos.
- d. Capacitar, investigar e incentivar, la creación de nuevos mercados, la oferta de nuevos productos y la difusión de información, apuntan en la misma dirección: al avance de la sociedad como un todo hacia una producción y un consumo sostenible.
- e. Incentivar nuevas tendencias de producción y consumo sostenible generan nuevas oportunidades de negocios para productos, tecnologías y servicios sostenibles.

**Artículo 4º. Principios del empleo verde.** Para la implementación de los empleos verdes previstos en la presente Ley, se orientarán obligatoriamente bajo los siguientes principios:

- a. Los contratos generados bajo la categoría de empleo verde requerirán para todos los efectos, la concurrencia de los elementos esenciales mencionados en el artículo 23 del código sustantivo del trabajo, o en la Ley que lo modifique o complemente.
- b. La garantía de los derechos laborales y sindicales establecidos en la normatividad vigente. Las decisiones que involucren el desarrollo de empleos verdes se tomarán tripartitamente: Gobierno nacional, empresarios y sindicatos.
- c. Los empleos verdes estarán enfocados en la profundización de las "6 R" de la economía circular: Reducir, Reciclar, Rehabilitar, Reparar, Redistribuir, Restaurar.
- d. El empleo verde se caracterizará por la conservación de los recursos y la generación de condiciones óptimas para mejorar la calidad ambiental, enfocadas en la producción y el consumo inteligente de los recursos requeridos para reflexionar sobre los diseños y usos de los productos y servicios bajo un enfoque integral.
- e. El empleo verde tendrá enfoque de género fundamentado en el empoderamiento de las mujeres en la discusión del nuevo paradigma productivo, garantizando pagos justos y garantías de asociación.
- f. El empleo verde tendrá enfoque diferencial y de interseccionalidad en razón de la edad o ciclo vital, pertenencia étnica, discapacidad, entre otras características para fortalecer la igualdad material en la formulación e implementación de la política pública.

**Artículo 5º.** Crease la Política Pública para promover empleos verdes, de acuerdo al modelo de desarrollo economía circular, como estrategia para la formulación de una producción limpia, eficiente y sostenible en el territorio nacional.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Trabajo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, formulará, implementará y evaluará los lineamientos de una política pública, priorizando enfoques territoriales, étnicos y de género, en un plazo no mayor a diez (10) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

**Artículo 6º.** La política pública objeto de la presente Ley, deberá elaborarse, a partir de los siguientes

lineamientos:

- a. Incorporar los componentes para la implementación y entrada en funcionamiento del empleo verde, conforme lo dispone en la presente Ley.
- b. Fomentar el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, de las organizaciones que vinculen procesos productivos sostenibles y la inclusión de los jóvenes, personas en situación de discapacidad, las mujeres, y los jóvenes rurales en el nuevo paradigma productivo, como parte fundamental en la creación de empleo, dignificación del trabajo joven y femenino y la reivindicación a las mujeres y a los jóvenes en el campo laboral.
- c. Formular un apartado especial para el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, teniendo en cuenta la relación que existe entre las condiciones de vida de sus habitantes y el medio ambiente.
- d. Aquellas que Ministerio de Trabajo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, consideren necesarias.

**Parágrafo.** El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en articulación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), podrán promover dentro de la formación titulada o complementaria, capacitaciones en economía circular, con el fin de que las empresas, los trabajadores, los aprendices y los practicantes cuenten con el conocimiento en el área; para la generación e implementación del empleo verde, la implementación de innovación tecnológica y prácticas para el desarrollo sostenible dentro de las organizaciones empresariales.

**Artículo 7º.** Para la elaboración, formulación y evaluación de la Política Pública, el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, promoverán espacios de participación amplios, diversos e incluyentes para la implementación de la Política Pública objeto de la presente Ley. Dichos espacios podrán ser mecanismos de diálogo, concertación, participación y consulta previa y podrán contar con la participación de los siguientes actores:

- a) Comités de participación ciudadana o comités de gremios empresariales, con conocimientos en innovación empresarial y crecimiento sostenible.
- b) Comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinos del territorio nacional.
- c) Corporaciones Autónomas Regionales.
- d) Representantes de Universidades Públicas y de Universidades Privadas.
- e) Representantes de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia.
- f) Entidades del orden Nacional, Departamental, Distrital y Municipal vinculadas al ambiente.

**Parágrafo.** La participación no será de carácter vinculante, pero deberá ser considerada como relevante para las decisiones de la Política Pública, garantizando la pertinencia y el enfoque territorial.

**Artículo 8º.** El Gobierno nacional, a través de las entidades competentes, fomentará semestralmente campañas de socialización sobre la generación e implementación de empleos verdes, tanto en empresas privadas como públicas, con el fin de propender una transición hacia la economía circular. Así mismo, adelantará las medidas y acciones necesarias para garantizar el correcto cumplimiento de la presente Ley.

**Parágrafo 1º.** La socialización de los lineamientos establecidos para una transición hacia la economía circular, será impartida por expertos en innovación empresarial y crecimiento sostenible.

**Parágrafo 2º.** Las campañas de socialización e implementación de empleos verdes que hace referente el presente artículo, tendrá prioridad en los municipios con mayores índices de contaminación en el aire, menor tasa de reciclaje y mayor índice de informalidad y desempleo, de acuerdo con los reportes de las autoridades nacionales competentes.

**Artículo 9º.** El Fondo Nacional de Garantías- FNG, otorgará condiciones especiales de garantía a las empresas que dentro de su nómina empleen personal bajo la modalidad de "Empleos Verdes", sostenibles y ambientalmente amigables, respaldando hasta por un cincuenta por ciento (50%) los créditos solicitados para financiar el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno nacional, el cual se debe llevar a cabo dentro de los seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

**Artículo 10º.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Hacienda, reglamentará incentivos adicionales a los establecidos en la presente Ley, que promuevan la adopción, implementación y generación de nuevos puestos de trabajo bajo la modalidad de "Empleo Verde", en un periodo no máximo de doce (12) meses a partir de la vigencia de la Ley.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Trabajo y demás entidades pertinentes, tendrá la obligación de disponer de las estrategias complementarias para la generación de incentivos fiscales, con el fin de promover la generación de empleos verdes en el territorio nacional.

**Artículo 11º.** El Gobierno nacional, designará a las entidades competentes, con el propósito de que estas se encarguen de regular y generar alianzas estratégicas con el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - FINAGRO, el Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia - BANCÓLDEX, el Banco Agrario de Colombia, el Fondo Nacional de Garantías - FNG, el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, y demás entidades interesadas en la formalización y generación de empleos verdes.

Las entidades competentes informaran semestralmente los programas que adelantarán, la cuantía de los recursos destinados y la ejecución de proyectos que incentiven el cumplimiento de una producción limpia, eficiente y sostenible en el territorio nacional, ante las entidades que el Gobierno determine para el desarrollo de estos programas, en un plazo no mayor a diez (10) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

**Artículo 12º.** El Ministerio de Trabajo creará el "Sello Empleo Verde" como distintivo para las empresas que adopten esta medida en sus unidades productivas, entregando consigo una certificación en la promoción y preservación del cuidado medioambiental, que incentiven el cumplimiento de una producción limpia, eficiente y sostenible en el territorio nacional.

**Parágrafo 1.** El Ministerio de Trabajo en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, serán las entidades encargadas de establecer los lineamientos y disposiciones necesarias para reglamentar la generación de la certificación de empleo verde para las empresas públicas y privadas que promuevan la consolidación de los lineamientos previsto en esta ley, en un plazo no mayor a seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

**Artículo 13º.** El Ministerio de Trabajo en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o quienes hagan sus veces, y las demás entidades que se consideren competentes, se encargarán de la difusión amplia y suficiente para que las empresas del sector público y privado conozcan los lineamientos y disposiciones que reglamentan la generación de la certificación de empleo verde, incluyendo la Estrategia Nacional de Economía Circular.

**Artículo 14º.** De conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 11 de la Ley 1930 de 2018, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Agricultura y demás entidades competentes, armonizará y articulará las acciones desarrolladas en el marco de la presente Ley, incluyendo los planes, programas y proyectos de sustitución y reconversión de las actividades de alto impacto en zonas de reserva, con el fin de promover la sostenibilidad económica de las comunidades.

**Artículo 15º. Vigencia.** La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



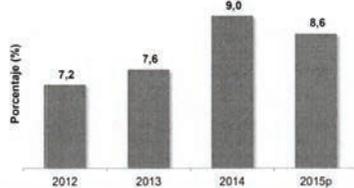
FABIAN DIAZ PLATA  
Senador de la República

**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 30 del mes Julio del año 2025  
se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 98 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H. Fabian Diaz Plata

  
SECRETARIO GENERAL

<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b> <b>PROYECTO DE LEY _____ DE 2025 SENADO</b> "Por medio del cual se promueve la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones"</p> <p>La presente exposición de motivos está compuesta por seis (6) apartados principales:</p> <p>Contenido</p> <table border="0"> <tr> <td>I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO .....</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>II. OBJETO DEL PROYECTO .....</td> <td>8</td> </tr> <tr> <td>III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO .....</td> <td>8</td> </tr> <tr> <td>IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD .....</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>V. IMPACTO FISCAL .....</td> <td>18</td> </tr> <tr> <td>VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO .....</td> <td>20</td> </tr> </table> <p>I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO</p> <p>Esta iniciativa fue radicada con anterioridad. El 20 de julio de 2020 fue radicado el Proyecto de Ley No. 097 de 2020 Cámara, "Por medio del cual se incentiva la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones", ante Cámara de Representantes. Siguió su trámite legislativo tanto por la Cámara de Representantes, como por el Senado de la República, llegando a segundo debate, no obstante, supero su segunda legislatura y no alcanzó a ser sancionado como Ley de la República y se archivó.</p> <p>El 21 de julio de 2022 fue radicado el Proyecto de Ley No. 023 de 2022, "Por medio del cual se incentiva la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones", ante el Senado de la República. En su trámite legislativo, fue aprobado en primer debate. No obstante, fue archivado por tránsito de legislatura conforme a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5ta de 1992.</p> <p>Los Representantes a la Cámara Pedro José Suárez Vacca, Mary Anne Andrea Perdomo, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, Agmeth José Escaf Tijerino, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Alirio Uribe Muñoz, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Gabriel Becerra Yañez, Heraclito Landinez Suárez, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Etna Tamara Argote Calderón, radicaron el Proyecto de Ley con amplias similitudes al proyecto de Ley que le antecede, radicados por el suscrito; razón por la cual se establece la presente relación para efectos de su estudio en comisión.</p> <p>Así las cosas, y dada la importancia que requiere en el contexto colombiano, en esta nueva legislatura se radica la iniciativa con modificaciones, teniendo en cuenta la legislatura anterior, para que siga su trámite y se convierta en Ley de la República.</p>	I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO .....	7	II. OBJETO DEL PROYECTO .....	8	III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO .....	8	IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD .....	15	V. IMPACTO FISCAL .....	18	VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO .....	20	<p>II. OBJETO DEL PROYECTO</p> <p>El presente Proyecto de Ley busca articular los lineamientos entregados por el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en la "Estrategia Nacional de Economía Circular"<sup>1</sup>, con el propósito de articular un piso legal para la generación de empleos verdes en el territorio nacional. Las disposiciones contenidas estarán enmarcadas por los nuevos paradigmas de economía circular, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el programa de "empleos verdes" desarrollado por la Organización Internacional de Trabajo – OIT y demás proposiciones teóricas y prácticas, avaladas por el Gobierno colombiano.</p> <p>Los planteamientos estarán enmarcados en la construcción de paradigmas productivos, evidenciando los avances de la economía circular y su articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, buscando la necesidad de profundizar masivamente el desarrollo de la economía circular como mecanismo para la solución de la problemática ambiental.</p> <p>La planeación, la pedagogía como estrategia para establecer este nuevo paradigma productivo, la profundización del reciclaje como herramienta de fortalecimiento económico local y el desarrollo de beneficios monetarios para las empresas que utilicen articulen esta nueva faceta de producción, serán las directrices que caractericen el desarrollo de este proyecto de ley.</p> <p>III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</p> <p>El origen del término "Economía circular" proviene del campo de estudio de ecología industrial que surgió a principios de los años noventa<sup>2</sup> y que incluye pensamientos de la economía de servicios funcional o economía del rendimiento de Walter Stahel; el diseño "cradle to cradle" de William McDonough y Michael Braungart; la biomímesis articulada por Janine Benyus; el capitalismo natural de Amory y Hunter Lovins y Paul Hawken; y el enfoque de sistemas de economía azul descrito por Gunter Pauli.</p> <p>Igualmente, este concepto se fortaleció académicamente luego de las publicaciones documentales realizadas por la Fundación Ellen MacArthur en el año 2012, las cuales, promueven la economía circular entre los gobiernos y las empresas, estableciendo de esta manera, un camino de integración sostenible entre la sostenibilidad ambiental y el desarrollo económico de un Estado. Los planteamientos teóricos, aunque no se alejan de la profundización del sistema capitalista como modelo imperante de explotación social, plantea acciones concretas para incentivar la producción sostenible e integrarlas hacia economías ambientadas en el desarrollo sostenible.</p> <p>Particularmente en Colombia, las primeras gestiones políticas relacionadas con la economía circular surgen</p>
I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO .....	7												
II. OBJETO DEL PROYECTO .....	8												
III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO .....	8												
IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD .....	15												
V. IMPACTO FISCAL .....	18												
VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO .....	20												
<p>en el año 1997 con la Política de Gestión Integral de los Residuos y la Política de Producción más Limpia<sup>3</sup>, para el año 2000 se da la expedición de la Política de Parques Industriales Ecoeficientes por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá<sup>4</sup>.</p> <p>Otros avances importantes para el desarrollo de economías sustentables ambientalmente, son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para el año 2007 se desarrolló normatividad sobre responsabilidad extendida del producto en materia de gestión de residuos peligrosos.</li> <li>• Para el año 2010 se reglamentó la normatividad correspondiente al uso de residuos de pilas, acumuladores, computadores, periféricos y entro diversos materiales de uso tecnológico.</li> <li>• Posteriormente la Política de producción y consumo sostenible en 2010 y la Política para la gestión integral de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos – RAEE contribuyen a la conceptualización de la economía circular<sup>5</sup>.</li> <li>• Y finalmente, uno de los avances más significativos gira alrededor del CONPES 3874 Política nacional para la gestión integral de residuos sólidos, que se introduce el concepto de manera oficial en el país avanzar en el cierre de ciclos.</li> </ul> <p>En esta estrategia se reconocen estas iniciativas, se construye sobre ellas y las potencializa al integrar una agenda de trabajo entre los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Transporte, de Educación y de Minas y Energía, el Departamento Nacional de Planeación - DNP y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, así como otros programas y acuerdos sectoriales.</p> <p>A pesar de que académicamente no existe una definición concreta y universal sobre las perspectivas de la economía circular, los aportes entregados por la Estrategia Nacional de Economía Circular diseñan una hoja de ruta en cuanto a la definición aceptada por el Gobierno Nacional, basando la definición en la propuesta de la Fundación Ellen MacArthur. La definición adoptada por Colombia también es utilizada por otros países y su reconocimiento es mundialmente acogido.</p> <p>Para efectos de esta estrategia, la economía circular es entendida como:</p> <p>"Sistemas de producción y consumo que promuevan 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</p> <p><sup>3</sup> El objetivo general de la Política de Gestión Integral de los Residuos y la Política de Producción más Limpia se proyecta en: Prevenir y minimizar eficientemente los impactos y riesgos a los seres humanos y al medio ambiente, garantizando la protección ambiental, el crecimiento económico, el bienestar social y la competitividad empresarial, a partir de introducir la dimensión ambiental en los sectores productivos, como un desafío a largo plazo. Ministerio del Medio Ambiente. Política de Gestión Integral de los Residuos y la Política de Producción más Limpia. Bogotá, Colombia. 1997.</p> <p><sup>4</sup> Decreto 389 de 2003, "Por el cual se adopta el Programa de Parques Industriales Ecoeficientes en el Distrito Capital". Extraído de: <a href="https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10263">https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10263</a></p> <p><sup>5</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Comercio Industria y Turismo., Coord.: Saer, Alex José; González, Lucy Esperanza. Estrategia nacional de economía circular: Cierre de ciclos de materiales, innovación tecnológica, colaboración y nuevos modelos de negocio. Bogotá D.C, Colombia. 2019.</p>	<p>tecnológica, alianzas y colaboraciones entre actores y el impulso de modelos de negocio que responden a los fundamentos del desarrollo sostenible."<sup>6</sup></p> <p>Igualmente, sobre el concepto de economía circular, se encuentra articulado en la Ley 2232 de 2022, la cual cita que:</p> <p>"8. Economía circular. Modelo económico basado en sistemas de producción y consumo que promueven la eficiencia en el uso de materiales, agua y energía, teniendo en cuenta la capacidad de recuperación de los ecosistemas y el uso circular de flujos de materiales a través de innovación tecnológica, colaboración entre actores y modelos de negocio que responden a los fundamentos del desarrollo sostenible. Su objetivo propenderá por el mantenimiento del valor de los productos, los materiales y los recursos se mantengan durante el mayor tiempo posible en la economía y la reducción en la generación de residuos"<sup>7</sup>.</p> <p>El principal aporte diferenciador del concepto de economía circular es su carácter sistémico y holístico; se enfoca en optimizar los sistemas teniendo en cuenta todos sus componentes. La definición pretende un sistema productivo que se auto restaura y autogenera por su diseño interconectado e inteligente, tal como ocurre en la naturaleza donde residuos de un organismo son la materia prima de otro, y donde existen relaciones simbióticas entre especies, como por ejemplo el ciclo del carbono o del nitrógeno.</p> <p>La Estrategia nacional de economía circular reconoce varios indicadores propuestos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE para examinar el avance de los países en el marco de las evaluaciones de desempeño ambiental, como: la intensidad en el consumo de materiales y la intensidad energética, las emisiones de dióxido de carbono (CO2) por habitante, la tasa de aprovechamiento de residuos o la tasa de reciclaje, la huella ecológica por habitante por hectárea, el porcentaje de reutilización de agua y el porcentaje de aprovechamiento de biomasa<sup>8</sup>.</p> <p><b>Gráfica 1: Tasa de reciclaje y nueva utilización.</b></p> <p><sup>6</sup> Ellen Macarthur Foundation. Towards the circular economy. Economic and business rationale for an accelerated transition. Journal of Industrial Ecology. 2014</p> <p><sup>7</sup> Ley 2232 de 2022, "Por la cual se establecen medidas tendientes a la reducción gradual de la producción y consumo de ciertos productos plásticos de un solo uso y se dictan otras disposiciones". Extraído de: <a href="http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2232_2022.html#2">http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2232_2022.html#2</a></p> <p><sup>8</sup> OCDE &amp; CEPAL. Evaluaciones de desempeño ambiental, Colombia highlights. 2014. Extraído de: <a href="http://dx.dio.org/10.1787/978926411318-en">http://dx.dio.org/10.1787/978926411318-en</a></p>												



**Fuente:** Cuenta ambiental y económica de flujo de materiales – Residuos sólidos<sup>9</sup>. La utilización de residuos y productos residuales hace referencia al uso de materiales en los procesos de tratamiento y manejo de las actividades económicas, los procesos de acumulación en sitios de disposición final, y a los flujos que van directamente al ambiente.

El modelo de economía circular se dirige hacia un nuevo paradigma, implica una nueva modalidad de hacer productos desde su mismo origen, desde su diseño, y permite hacer negocios atendiendo al crecimiento económico de la sociedad, a la sustentabilidad ambiental y a la disminución de los riesgos por la volatilidad e incertidumbre de precios de las materias primas y recursos energéticos<sup>10</sup>.

Los paradigmas de la economía circular tienen una evolución constante como respuesta a los desafíos globales actuales de escasez de los recursos ante los escenarios de sobreexplotación de los límites abióticos y bióticos a nivel mundial, la preservación eficiente de los ecosistemas y la construcción del bienestar social, el aumento de la competitividad empresarial y una lucha frontal por frenar las consecuencias desarrolladas por el cambio climático.

La esencia fundamental en el modelo circular de la economía es la representatividad alternativa de los paradigmas económicos lineales, los cuales predominan actualmente mayoritariamente en las economías mundiales y se caracterizan por la secuencia clásica de "extraer-producir-consumir-eliminar". La característica fundamental que tienen los modelos lineales es su premisa sobre la abundancia de los recursos, su facilidad de acceso y los bajos costos que conlleva la eliminación de los desechos. La premisa de dicho modelo es insostenible globalmente a largo plazo, mientras tanto, los modelos sustitutos alternativos empiezan a tener de a poco, mucha más repercusión en la planeación de la política económica mundial.

**Figura 1:** Ilustración economía lineal vs economía circular.

<sup>9</sup> Departamento Nacional de Estadística, Cuenta ambiental y económica de flujo de materiales – Residuos sólidos. Bogotá, 2017. Extraído de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/ambientales/cuentas\\_ambientales/cuentas-residuos/BT-Cuenta-residuos-2015p.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/ambientales/cuentas_ambientales/cuentas-residuos/BT-Cuenta-residuos-2015p.pdf)

<sup>10</sup> World Economic Forum. Towards the circular economy: accelerating the scale-up across global supply chains. World Economic Forum, Geneva, Switzerland, 2014.

por medio de procesos y diseños eco sostenibles, disminuyendo costos de producción. Reducir y minimizar procesos podría garantizar reducción en el consumo de agua, energía eléctrica y gas. La reducción de estos factores dependerá del producto o servicio producido.

Adicionalmente, otra forma de generar valor agregado dentro de la economía circular es el reciclaje de los productos terminados y consiste en reutilizar los productos puestos a la venta, una vez cumplida su misión para el consumidor final<sup>11</sup>. Utilizando procesos de separación de desechos y reciclaje, el consumidor puede devolver al productor los artículos que han cumplido con su función para que sean reingresados a la producción, siendo objeto de procesos de transformación o no.

La transformación de los desechos en materia reutilizable acentúa el círculo virtuoso de la producción ecoeficiente sostenida por la economía circular, profundizar relaciones productivas sostenibles podría generar oportunidades comerciales para las empresas que profundicen dicho sistema productivo, reduciría la huella de carbono, buscaría alternativas para la generación y consumo de energías limpias, produciría valor agregado a la economía regional aportando en la medición tangible del PIB.

**Una transición hacia la economía circular.**

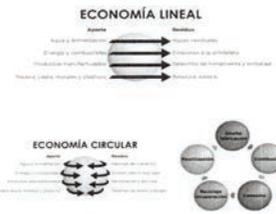
La búsqueda de mejores condiciones ambientales dentro de las economías globales, sin dejar de lado las tasas marginales de ganancia en las empresas que compiten en la economía nacional, conduce a que los gobiernos de manera conjunta con las empresas exploren nuevas formas de producción y reutilización de ciertos productos, a restaurar los materiales valiosos, y a optimizar el consumo de energía. Reducir los costos de producción sin tener perjuicio en las condiciones laborales del trabajador, debe ser la premisa empresarial para los desafíos del nuevo paradigma ambiental.

Si bien las evidencias muestran planeamientos entregados por la economía circular<sup>14</sup> no se ha profundizado dentro de la sociedad colombiana y su aparato productivo, análogamente numerosas empresas se suman a la transformación de su proceso productivo, dando un paso al costado en la producción lineal y abriendo espacios paulatinamente más fuertes en ciertos sectores claves. La reglamentación en torno a crear fundamentación jurídica especial para la economía circular podrá garantizar la masificación de metodologías de producción limpias y ambientalmente eficientes. Esta realidad se proyecta más allá de una simple declaración de intenciones, puesto que, como anteriormente se demostró, abundantes casos de éxito así lo confirman, y los responsables políticos están admitiendo el potencial que tiene el concepto de la circularidad para alcanzar objetivos clave.

Los sólidos motivos sociales y económicos que subyacen bajo los principios de la economía circular exigen análogamente plantear un debate crucial: frenar la sobreproducción y el consumo desenfrenado como mecanismo análogo para profundizar los beneficios preexistentes con el desarrollo de economías circulares. Una transición escalonada en el aparato productivo podrá beneficiar la masificación de los nuevos paradigmas productivos, mejores modelos de negocio y comportamientos sociales acordes a la

<sup>11</sup> Ibidem, p.5.

<sup>14</sup> "De acuerdo con cifras de la Secretaría Distrital de Hábitat, Bogotá recicla aproximadamente el 17% de sus residuos sólidos, lo que lleva a que mensualmente ingresen al relleno sanitario Doña Juana 189.238 toneladas de residuos no aprovechados." Tomado de: <https://www.portafolio.co/opinion/otros-columnistas-1/hacia-una-economia-circular-507336>



**Fuente:** Economía circular y sostenibilidad 2017<sup>11</sup>.

La economía circular contempla algunos principios<sup>12</sup> fundamentales que pueden ser configurados dentro de la materia de estudio para el objeto de este Proyecto de Ley, por ello, para estos planteamientos particulares se tendrán en cuenta tres (3) principios obligatorios para el correcto análisis de la economía circular, su alcance y dinámica en una economía tradicional.

- 1. Uso responsable de energías renovables:** Busca mejorar y preservar el capital natural existente, equilibrando los flujos de recursos renovables, desmaterializando la utilidad y ofreciendo ventajas cualitativas y de forma virtual siempre que sea posible.
- 2. Eficacia energética:** Optimizar el uso de los recursos rotando productos, componentes y materiales con la máxima utilidad en todo momento, tanto en los ciclos técnicos como en los biológicos. Esto supone diseñar de modo que pueda repetirse el proceso de fabricación, restauración y reciclaje de modo que los componentes y materiales recirculen y sigan contribuyendo a la economía
- 3. Gestión óptima de todos los recursos:** La promoción eficiente deberá garantizar la eliminación de cualquier proceso de diseño que repercute negativamente en la reducción de factores contaminantes dentro de la producción.

**Las relaciones productivas en la economía circular.**

La Economía Circular plantea unos cambios sustanciales en el modelo productivo, dando origen a la reutilización y la compra de materiales como eje de generación de valor agregado para el fortalecimiento del desarrollo económico local. La reutilización de materias primas y la comercialización de productos reutilizables con otros podría garantizar la reducción de los costos de producción en las empresas, mejorando consigo su margen de ganancia en el mercado.

Entre los factores generadores de valor agregado se podría resaltar la minimización de los recursos finitos

<sup>11</sup> CANU, Mauricio Espaliate. Economía circular y sostenibilidad. Santiago de Chile. 2017. Extraído de: [https://wolfypablo.com/documentacion/documentos/2017-10/710%20Economia\\_circular\\_y\\_sostenibilidad.pdf](https://wolfypablo.com/documentacion/documentos/2017-10/710%20Economia_circular_y_sostenibilidad.pdf)

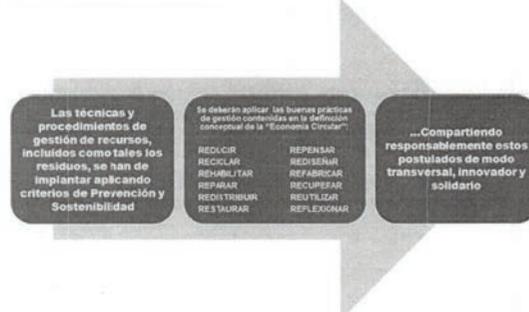
<sup>12</sup> Observatorio de Desarrollo Económico, Coord.: Escorcia, Bohórquez Cindy; Mosquera, José Leonardo. Notas de coyuntura: Principios de economía circular DESR 190. Bogotá D.C, Colombia. p 4. 2019. Extraído de: [http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/files\\_articles/nota190economicocircular.pdf](http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/files_articles/nota190economicocircular.pdf)

nueva caracterización económica.

A su vez, esta realidad exige definir no solo el costo económico de dicha transición, sino también su costo social. El costo de la transición puede incluir inversiones en activos y en nuevas infraestructuras materiales y digitales, así como en investigación, formación especializada, asistencia para promover la penetración de mercado de los nuevos productos, y apoyo transitorio a los sectores afectados.

La clave del éxito de las inversiones en modelos circulares dependerá del comportamiento de los ciudadanos, si cree y a qué ritmo la demanda de productos respetuosos con el medio ambiente, y si las empresas cuentan con incentivos para llevar a cabo dichas inversiones. No obstante, la base de los conocimientos actuales es de naturaleza fragmentada, y es necesaria una mejor comprensión de los diversos aspectos de la dinámica del sistema, de las estructuras y funciones de la producción, de la dirección del consumo, de los mecanismos financieros y fiscales, y de los factores desencadenantes del desarrollo de innovaciones tecnológicas y sociales.

**Figura 2:** Instrumento de sostenibilidad.



**Fuente:** Economía circular y sostenibilidad<sup>15</sup>.

El presente proyecto de ley busca establecer un marco normativo integral para la promoción, regulación y consolidación de los empleos verdes en Colombia, con el objetivo de armonizar el desarrollo económico con la sostenibilidad ambiental y la transición hacia una economía circular. A través de la creación de incentivos, la articulación interinstitucional con entidades de orden nacional, y la incorporación de principios, incluyendo la equidad de género y el enfoque diferencial, la Ley pretende fomentar la

<sup>15</sup> Economía y sostenibilidad, Op. Cit., p 206.

generación de oportunidades en sectores estratégicos para la formulación de una producción limpia, eficiente y sostenible en el territorio nacional.

IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

- **Artículo 25:** "El es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas"<sup>16</sup>.

Es pertinente porque el empleo verde debe garantizar condiciones dignas y justas.

- **Artículo 79:** "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines"<sup>17</sup>.

Es el fundamento central para la creación de políticas de empleo que cuiden el medio ambiente.

- **Artículo 80:** " El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas"<sup>18</sup>

Relaciona el empleo verde con la obligación estatal de proteger los recursos naturales.

<sup>16</sup>	Artículo	25,	Constitución	Política.	Extraído	de:
						<a href="http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#25">http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#25</a>
<sup>17</sup>	Artículo	79,	Constitución	Política.	Extraído	de:
						<a href="http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#79">http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#79</a>
<sup>18</sup>	Artículo	80,	Constitución	Política.	Extraído	de:
						<a href="http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#80">http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#80</a>

NORMATIVIDAD

**Ley 1931 de 2018,** "Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático"<sup>19</sup>.

La presente ley tiene por objeto establecer las directrices para la gestión del cambio climático en las decisiones de las personas públicas y privadas, la concurrencia de la nación, departamentos, municipios, distritos, áreas metropolitanas y autoridades ambientales principalmente en las acciones de adaptación al cambio climático, así como en mitigación de gases efecto invernadero, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas del país frente a los efectos del mismo y promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y un desarrollo bajo en carbono.

**Ley 1715 de 2014,** "Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional"<sup>20</sup>.

La presente ley tiene por objeto promover el desarrollo y la utilización de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, en el sistema energético nacional, mediante su integración al mercado eléctrico, su participación en las zonas no interconectadas y en otros usos energéticos como medio necesario para el desarrollo económico sostenible, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la seguridad del abastecimiento energético. Con los mismos propósitos se busca promover la gestión eficiente de la energía, que comprende tanto la eficiencia energética como la respuesta de la demanda.

**Ley 1530 de 2012,** "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías".

- **Artículo 25:**<sup>21</sup> El Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación tendrá como objeto incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general, incluidos proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones, contribuyendo al progreso social, al dinamismo económico, al crecimiento sostenible y una mayor prosperidad para toda la población.

**Decreto 1543 de 2017,** "Por el cual se reglamenta el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía, FENOGÉ, adicionando una Sección 5 al Capítulo 3 del Título III de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015"<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Ley 1931 de 2018, "Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático". Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev\\_1931\\_2018.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev_1931_2018.html)

<sup>20</sup> Ley 1715 de 2014, "Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional". Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev\\_1715\\_2014.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev_1715_2014.html)

<sup>21</sup> Ley 1530 de 2012, "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías". Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev\\_1530\\_2012.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev_1530_2012.html)

<sup>22</sup> Decreto 1543 de 2017, "Por el cual se reglamenta el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía, FENOGÉ, adicionando una Sección 5 al Capítulo 3 del Título III de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía 1073 de 2015". Extraído de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83537>

De conformidad con lo señalado en los artículos 6 y 10 de la Ley 1715 de 2014, el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (en adelante FENOGÉ), tendrá como objetivo financiar programas de FNCE y gestión eficiente de la energía, a través de su fomento, promoción, estímulo e incentivo.

**Decreto 870 de 2017,** "Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación"<sup>23</sup>.

Se tiene por objeto establecer las directrices para el desarrollo de los Pagos por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación que permitan el mantenimiento y generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos, a través de acciones de preservación y restauración.

**Ley 1834 de 2019,** Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de París", adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia"<sup>24</sup>.

En términos generales, los argumentos que ratifican la sostenibilidad ambiental como mecanismo para asegurar la estabilidad socioeconómica tanto internacional como localmente, están contenidas en el marco de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, la cual desarrolló de manera específica los objetivos de Desarrollo Sostenible para salvaguardar los intereses generales. Los siguientes objetivos se enmarcan puntualmente en medio del cuidado ambiental sostenible.

En lo referente a la economía circular, siete de estos objetivos están directamente alineados con sus fundamentos y principios. Concretamente, destacan los relativos a<sup>25</sup>:

- Agua limpia y saneamiento – Objetivo seis.
- Energía asequible y no contaminante – Objetivo siete.
- Industria, innovación e infraestructura – Objetivo nueve.
- Ciudades y comunidades sostenibles – Objetivo once.
- Producción y consumo responsable – Objetivo doce.
- Acción por el clima – Objetivo trece.
- Alianzas estratégicas enfocadas a objetivos – Objetivo diecisiete.

Figura 3: Objetivos de desarrollo sostenible.

<sup>23</sup> Decreto 870 de 2017, "Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación" Extraído de: <http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/decretos/870-ba.pdf>

<sup>24</sup> Ley 1834 de 2019, "Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de París", adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia." Extraído de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev\\_1834\\_2017.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/lev_1834_2017.html)

<sup>25</sup> Ibidem, p 185.



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD<sup>26</sup>.

Los 17 ODS están integrados, ya que reconocen que las intervenciones en un área afectarán los resultados de otras y que el desarrollo debe equilibrar la sostenibilidad medio ambiental, económica y social.

En la jurisprudencia colombiana se pueden encontrar leyes y decretos que dan un marco de legalidad a los planteamientos y propuestas contempladas para dar fomento a la producción sostenible y podrían entregarnos un piso jurídico para las propuestas contenidas en este proyecto de ley. Las propuestas de la economía circular y el fomento de la preservación ambiental bustecen el estado social de derecho.

V. IMPACTO FISCAL

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del

<sup>26</sup> Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo – PNUD. Apoyo del PNUD para la implementación de la agenda 2030, para el Desarrollo Sostenible. Nueva York, 2016. Extraído de: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/poverty-reduction/undp-support-to-the-implementation-of-the-2030-agenda.html>

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

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

...Así, pues, el mencionado art. 7º de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

...Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Sentencia C-315/08, Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-315-08.htm>

VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

Atentamente,



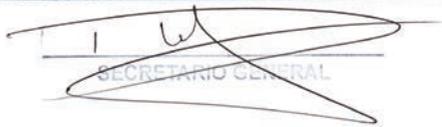
FABIAN DIAZ PLATA  
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.902)

El día 30 del mes Julio del año 2025

se radió en este despacho el proyecto de ley N.º 98 Acto Legislativo N.º \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H. Fabian Diaz Plata



SECRETARIO GENERAL

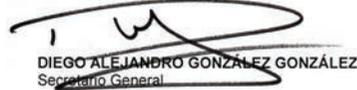
SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 30 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.098/25 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA GENERACIÓN DE EMPLEO VERDE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador FABIAN DÍAZ PLATA. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 30 DE 2025

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

**CONTENIDO**

Gaceta número 1397 - Jueves, 14 de agosto de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

**Págs.**

Proyecto de Ley número 93 de 2025 Senado, por medio de la cual se regula el examen nacional de especialidades médicas como requisito obligatorio de mérito y oportunidad para el acceso a programas de especializaciones médicas en las instituciones de educación superior y facultades nacionales de medicina. ....	1
Proyecto de Ley número 94 de 2025 Senado, por medio de la cual se promueve y regula el uso de perros guía o de asistencia por parte de personas en situación de discapacidad. ....	6
Proyecto de Ley número 95 de 2025 Senado, por la cual se establecen lineamientos para la donación de artículos aprehendidos, decomisados o abandonados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y se dictan otras disposiciones. ....	12
Proyecto de Ley número 96 de 2025 Senado, por medio de la cual se establecen las mutilaciones estéticas como formas de maltrato animal. ....	16
Proyecto de Ley número 97 de 2025 Senado, por medio de la cual se implementa la cátedra anticorrupción en las instituciones de educación media y se dictan otras disposiciones.....	19
Proyecto de Ley número 98 de 2025 Senado, por medio del cual se incentiva la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones.....	23