



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° 1648

Bogotá, D. C., lunes, 8 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 30 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2025 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 425 años de la fundación del municipio de Soacha en el departamento de Cundinamarca, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones - Ley Varón del Sol.

Bogotá D.C., 5 de septiembre de 2025

Honorable Senador

OSCAR MAURICIO GIRALDO

Presidente

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Senado de la República

comision_segunda@senado.gov.co

Asunto: Informe de Ponencia para primer debate en el Senado de la República al Proyecto de Ley No. 010 de 2025 Senado "Por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 425 años de la fundación del municipio de Soacha en el departamento de Cundinamarca, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones - Ley Varón del Sol".

Respetado Presidente.

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado de la República mediante oficio CSE-CS-000492-2025 del 26 de agosto de 2025, y a lo establecido en los artículos 150 y 156 de la Ley 5ª de 1992, presento y someto a consideración el Informe de Ponencia Positiva para primer debate en el Senado de la República del proyecto de referencia.

Cordialmente,

JAEL QUIROGA GARRILLO

Senadora de la República

Pacto Histórico - UP

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley No. 010 de 2025 Senado "Por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 425 años de la fundación del municipio de Soacha en el departamento de Cundinamarca, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones - Ley Varón del Sol".

I. Antecedentes del proyecto de ley

1.1. Trámite de la iniciativa

El Proyecto de Ley No. 010 de 2025 Senado fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República¹ el día 20 de julio de 2025, por autoría de la honorable Representante Leyder Alexandra Vásquez Ochoa y la suscrita.

El 27 de agosto de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Segunda me designó como ponente para primer debate mediante oficio CSE-CS-00492-2025.

1.2. Objeto y contenido del proyecto de ley

La presente iniciativa tiene como finalidad rendir homenaje en sus 425 años de historia al municipio de Soacha, resaltando su aporte a la cultura, al turismo y a la historia del departamento de Cundinamarca y del país, autorizando al Gobierno Nacional, para disponer del presupuesto que se requiera para ejecutar obras en el municipio que contribuyan al desarrollo económico, turístico y cultural del mismo. Lo anterior, en tanto la ciudad de Soacha ha cobrado una importancia en la construcción de la memoria histórica. El proyecto de ley consta de seis (6) artículos, los cuales incluyen:

El artículo 1º contiene el objeto del proyecto de ley, el cual busca conmemorar los 425 años de fundación de Soacha y rendir homenaje a sus habitantes por su aporte histórico y cultural.

¹ Gaceta 1415 de 2025.

<p>El artículo 2° consagra los honores al municipio de Soacha y autoriza al Gobierno Nacional y al Congreso a realizar una ceremonia conmemorativa en Soacha el 31 de diciembre de 2025.</p> <p>El artículo 3° faculta al Gobierno Nacional para cofinanciar obras estratégicas de patrimonio cultural y turístico, como la plaza de mercado, casetas de amasijos, el Parque Museo Arqueológico, un monumento al Varón del Sol, y la conservación de haciendas históricas.</p> <p>El artículo 4° autoriza al Gobierno Nacional recursos para proteger y mejorar monumentos y bienes de interés cultural e histórico de Soacha, con el fin de conservar su patrimonio y fomentar el turismo.</p> <p>El artículo 5° autoriza la producción y difusión de un proyecto audiovisual por parte del Sistema de Medios Públicos sobre la historia e importancia de Soacha y las acciones derivadas de esta ley.</p> <p>Finalmente, el artículo 6° dispone la vigencia de la ley.</p> <p>1.3. Principales consideraciones de la exposición de motivos</p> <p>El proyecto de ley se fundamenta en la necesidad de reconocer y conmemorar un hito histórico de suma importancia para el municipio de Soacha, cuya fundación hace 425 años ha dejado una huella indeleble en la identidad, la cultura y el desarrollo del departamento de Cundinamarca.</p> <p>La asociación de la Nación a la conmemoración de este aniversario trascendental no solo responde a un acto simbólico, sino que representa un compromiso con la preservación y difusión de la historia y el legado de Soacha. Dicha conmemoración servirá como catalizador para destacar la riqueza cultural, social y económica que ha caracterizado al municipio a lo largo de los siglos, reafirmando su relevancia en el contexto nacional.</p> <p>Asimismo, la rendición de homenaje a los habitantes de Soacha es un acto de reconocimiento a su contribución al desarrollo de la región y del país. La labor, el esfuerzo y la dedicación de generaciones de soachunos han sido fundamentales en la construcción de la identidad y el progreso de la localidad, mereciendo ser exaltados y celebrados a nivel nacional.</p>	<p>La promulgación de esta ley representa una oportunidad para fortalecer el sentido de pertenencia y la identidad de la comunidad de Soacha, así como para fomentar la unidad, la solidaridad y el orgullo cívico entre sus habitantes. Además, se busca impulsar el desarrollo sostenible del municipio, generando oportunidades para el crecimiento económico, la preservación del patrimonio cultural y la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos</p> <p>La justificación de este proyecto de ley se fundamenta en la necesidad de honrar y destacar la importancia histórica, cultural y social de Soacha, así como en el compromiso de la Nación de promover su desarrollo integral. La conmemoración de los 425 años de su fundación y el homenaje a sus habitantes representan un gesto significativo de valoración y reconocimiento que contribuirá al fortalecimiento de la identidad local y al impulso de un futuro próspero para el municipio y su comunidad.</p> <p>1.3.1. Objetivos y alcance del proyecto de ley</p> <p>a. Reconocer y conmemorar la historia y el legado de Soacha. El proyecto de Ley tiene como objetivo principal reconocer la importancia histórica, cultural y social de Soacha, así como conmemorar sus 425 años de su fundación, destacando su contribución al desarrollo regional y nacional a lo largo del tiempo.</p> <p>b. Preservar y difundir el patrimonio histórico y cultural. Se busca salvaguardar y difundir el valioso patrimonio histórico y cultural de Soacha, a través de eventos, exposiciones, actividades educativas y proyectos que resalten la historia, las tradiciones, la arquitectura y demás manifestaciones culturales que han caracterizado al municipio a lo largo de sus 425 años de existencia.</p> <p>c. Fortalecer la identidad cultural y el sentido de pertenencia: Se busca consolidar la identidad cultural de Soacha y fortalecer el sentido de pertenencia de sus habitantes. La conmemoración de los 425 años de fundación servirá como catalizador para involucrar activamente a la comunidad en la preservación y promoción de su legado cultural, contribuyendo a la construcción de una identidad sólida y compartida.</p> <p>d. Impulsar el desarrollo económico y turístico: El proyecto tiene como objetivo estimular el desarrollo económico y turístico de Soacha a través de la</p>
<p>conmemoración. Se buscará promover el turismo cultural, generando oportunidades para el sector empresarial local y contribuyendo a la creación de empleo y al dinamismo económico de la región.</p> <p>La actividad económica del municipio se diversifica con la producción de artesanías locales, especialmente en la elaboración de productos de madera y tejidos, que son muy apreciados en el mercado regional.</p> <p>e. Rendir homenaje público a los habitantes y fundadores: Una meta esencial del proyecto es rendir un homenaje público merecido a los habitantes actuales y a los fundadores de Soacha. A través de ceremonias, reconocimientos y actividades específicas, se busca resaltar el aporte invaluable de quienes han contribuido al desarrollo y la construcción de la identidad del municipio.</p> <p>1.3.2. Beneficios esperados</p> <p>El presente proyecto de ley reviste una alta pertinencia en múltiples dimensiones: cultural, histórica, simbólica, económica y territorial. Esta iniciativa permite articular acciones de reconocimiento institucional, memoria histórica, salvaguardia patrimonial y proyección de desarrollo que resultan indispensables para un municipio que ha sido, simultáneamente, cuna de civilizaciones originarias, epicentro del crecimiento metropolitano y escenario de profundas fracturas sociales.</p> <p>a. Fortalecimiento del patrimonio cultural e identidad local</p> <p>Soacha posee una de las trayectorias históricas más antiguas y documentadas del altiplano cundiboyacense. Estudios arqueológicos demuestran presencia humana en el área desde hace más de 12.000 años, con evidencia de cazadores-recolectores y posteriormente de comunidades hortícolas que dieron origen a estructuras sociales complejas como la cultura musca.² El nombre de Soacha, derivado del muysc cubun —<i>Sua</i> (Sol) y <i>Cha</i> (Varón)—, hace referencia al Varón del Sol, figura ligada al mito fundacional de Bochica y al sistema religioso musca.³</p> <p>² Groot de Mahecha, A. M. (1992). <i>Arqueología del altiplano cundiboyacense: una visión desde la sabana de Bogotá</i>. Fundación de Investigaciones Arqueológicas Nacionales - Banco de la República. Cita original en la Gaceta 1415 de 2025.</p> <p>³ Duquesne, J. (1987). <i>Disertación sobre el calendario de los muyscas</i>. En A. M. Groot de Mahecha (Ed.), <i>Los muyscas: organización socio-política, economía y cronología</i> (pp. 193-211). Fundación de Investigaciones Arqueológicas Nacionales - Banco de la República. (Obra original publicada en 1795). Cita original en la Gaceta 1415 de 2025.</p>	<p>Además de su legado prehispánico y colonial, el municipio ha desarrollado expresiones culturales propias que enriquecen su identidad local. Entre ellas destacan las prácticas culinarias tradicionales, como la preparación de garullas y almojóbanas, productos emblemáticos cuya elaboración artesanal ha sido transmitida por generaciones y que hoy son reconocidos como parte del patrimonio gastronómico del municipio.</p> <p>El presente proyecto permite consolidar este acervo mediante obras y acciones específicas, como la adecuación del Parque Museo Arqueológico, la restauración de casetas tradicionales, y la producción de contenidos audiovisuales a través del Sistema de Medios Públicos, conforme lo autoriza el artículo 5 del articulado. Estos instrumentos contribuirán a fortalecer la identidad local, recuperar el sentido de pertenencia y asegurar la transmisión intergeneracional del legado soachuno.</p> <p>b. Impulso al desarrollo económico y turístico</p> <p>Soacha, con una población estimada en más de ochocientos mil habitantes en 2025, es el municipio más poblado del departamento de Cundinamarca y el séptimo del país.⁴ Su crecimiento acelerado y su cercanía con Bogotá le confieren un potencial importante para convertirse en un nodo de turismo cultural, histórico y ecológico.</p> <p>El municipio alberga sitios de alto valor patrimonial y ambiental como el Salto del Tequendama, la Casa Museo Tequendama, el Parque Natural Chicaque, el Parque Museo Arqueológico de Soacha, y diversas rutas de humedales y cerros con vocación ecoturística. Este potencial, sin embargo, ha estado históricamente desaprovechado debido a la falta de inversión pública, informalidad urbana y debilidades institucionales.</p> <p>Las disposiciones contempladas en el proyecto —como la adecuación de la plaza de mercado, el mejoramiento de las casetas y la difusión de contenido cultural— son medidas coherentes con una estrategia de desarrollo económico anclado en el patrimonio, capaz de dinamizar el empleo local, generar ingresos por turismo, y ampliar el reconocimiento del municipio en el ámbito regional y nacional.</p> <p>⁴ DANE. (2023). <i>Proyecciones de población municipales por sexo y grupos quinquenales de edad, 2018-2035</i>. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion Cita original en la Gaceta 1415 de 2025.</p>

c. Reconocimiento integral de su historia: memoria, justicia y dignidad

Uno de los aspectos más relevantes de este proyecto es que permite abordar la historia de Soacha desde una perspectiva integral. No se limita a la exaltación de su pasado prehispánico y colonial, sino que reconoce también su papel en la historia reciente del país, marcada por episodios de profunda violencia e injusticia.

En el año 2008, Soacha se convirtió en epicentro del escándalo de los llamados “falsos positivos”, cuando al menos 19 jóvenes del municipio fueron víctimas de desaparición forzada y ejecución extrajudicial por miembros del Ejército Nacional, quienes los presentaron como supuestos combatientes muertos en enfrentamientos armados en el norte del país. Este crimen de Estado generó indignación nacional e internacional, y convirtió a Soacha en símbolo de la lucha por la verdad, la justicia y la no repetición.⁵

Conmemorar los 425 años de fundación del municipio implica también dignificar la memoria de sus víctimas, y reafirmar el compromiso del Estado con la reparación simbólica y el reconocimiento de las comunidades que han vivido procesos de estigmatización, marginación y resistencia.

Por tanto, la pertinencia del proyecto de ley radica en que permite a la Nación cumplir con su deber constitucional de proteger el patrimonio cultural, estimular el desarrollo regional y reconocer la diversidad histórica de sus territorios. En el caso de Soacha, se trata de un acto necesario y justo, que transforma la conmemoración en una herramienta de construcción de memoria viva, promoción del bienestar colectivo y afirmación de la dignidad de sus habitantes. Este proyecto articula historia, cultura y futuro, y debe ser asumido como una política pública de reconocimiento, inclusión y desarrollo.

d. Gastronomía

La gastronomía de Soacha representa una expresión viva de su identidad cultural y de su historia comunitaria. Entre sus manifestaciones más representativas se encuentra la garulla soachuna, un amasijo de origen local cuya tradición se remonta al siglo XIX y que, junto con la almojábana, ha sido elaborada y comercializada por generaciones de familias en el municipio. Estas preparaciones no solo constituyen una práctica

⁵ Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Ejecuciones extrajudiciales en Colombia 2002-2010: Obedecer y no pensar*. CNMH. <https://www.centrodememorialhistorica.gov.co/descargas/informes2016/obedecer-y-no-pensar/obedecer-y-no-pensar.pdf> Cita original en la Gaceta 1415 de 2025.

culinaria, sino también un símbolo de herencia cultural transmitida de madres a hijas, y un sustento económico clave para muchas mujeres de la localidad. Las garullas, originalmente vendidas en canastos en la plaza principal, encontraron en la estación del tren una plataforma para alcanzar reconocimiento regional, fortaleciendo el vínculo entre identidad gastronómica y modernización del territorio.

La garulla soachuna es mucho más que un producto alimenticio: constituye un símbolo de la memoria viva del municipio. Su elaboración, que combina técnicas heredadas y saberes populares, refleja la continuidad de prácticas domésticas que han resistido el paso del tiempo, a pesar de los procesos de urbanización y transformación territorial. La preparación de la garulla - a base de harina de maíz, manteca y azúcar - evoca los modos de vida rurales de la sabana y conecta a Soacha con sus raíces campesinas e indígenas.

Actualmente, la venta de garullas con masato en casetas ubicadas en el parque principal de Soacha sigue siendo una actividad esencial para muchas familias, especialmente mujeres cabeza de hogar. Estas casetas, más allá de su función comercial, operan como espacios de transmisión de saberes y de interacción comunitaria. Su preservación, prevista en el articulado contribuye a mantener viva esta manifestación del patrimonio cultural inmaterial, en consonancia con la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO, ratificada por Colombia mediante la Ley 1037 de 2006. Así, la protección de esta tradición alimentaria representa una forma concreta de fortalecer la identidad soachuna y de reivindicar el lugar de la cultura popular en las políticas públicas.

Lo anterior, encuentra sustento en las dinámicas culturales recientes del municipio de Soacha, el cual demuestra una articulación institucional significativa en torno a la protección del patrimonio, la promoción de la cultura, el fortalecimiento del turismo y la construcción de memoria histórica. Estos elementos refuerzan la pertinencia y viabilidad del Proyecto de Ley. Con base en el *Informe de Rendición de Cuentas Soacha 2024* elaborado por la Alcaldía Municipal, es posible recopilar información clave que da cuenta del dinamismo cultural del municipio y su capacidad para liderar, con respaldo de la Nación, la conmemoración de sus 425 años.

II. Consideraciones de la ponente

2.1. Constitucionalidad y justificación del proyecto de ley

El proyecto de ley que busca conmemorar los 425 años de la fundación del municipio de Soacha (Cundinamarca), rindiendo homenaje a sus habitantes y reconociendo su aporte a la historia, cultura y desarrollo del país, tiene fundamento en la Constitución Política de Colombia, específicamente en los artículos 114 y 150. El artículo 114 establece que corresponde al Congreso de la República la función legislativa, que incluye la facultad de hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración. A su vez, el artículo 150, num.15 dispone que es competencia del Congreso expedir leyes y, dentro de sus funciones, se encuentra la de decretar honores.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que en este tipo de iniciativas “*el legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores*”⁶. Así, de acuerdo a su jurisprudencia se identifican tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber “(i) *leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios (negritas fuera del texto original)*”⁷.

De otra parte, la máxima guardiana de la Constitución ha señalado lo siguiente:

Una de las características de este tipo de leyes es que por su carácter singular, su alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis. En este tipo de leyes se pueden entremezclar aspectos relacionados con la asignación de partidas presupuestales para obras de interés social relacionadas con la celebración, aniversario u honor y, en este caso, no debe considerarse como rentas de destinación específica porque no se trata de ingresos permanentes del presupuesto nacional”⁸.

De igual manera, es importante señalar que a la luz del numeral 3 del artículo 150 Constitucional, le corresponde al Congreso ejercer funciones como “[a]probar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-162 de 2019. M.S. José Fernando Reyes Cuartas.
⁷ Ibidem.
⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-162 de 2019. M.S. José Fernando Reyes Cuartas.

para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”. En el mismo sentido, el numeral 11 del ya referido artículo establece que el Congreso de la República es el encargado de “*establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración*”. Dicha función debe ser concordante con el artículo 345 superior que establece que no se podrá hacer una erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos y tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso.

Finalmente, en cuanto al sistema de cofinanciación la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-399 de 2003, manifestó que:

[E]s claro que mediante el sistema de cofinanciación la nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen. A través de ese mecanismo la nación orienta la dinámica de la descentralización, al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales, en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288 Superior.

Con base en estas disposiciones y en la jurisprudencia referenciada, el presente proyecto se enmarca en las atribuciones constitucionales del Congreso para hacer leyes y mediante ellas exaltar y visibilizar a los municipios en sus aniversarios mediante el reconocimiento de sus aportes a la nación. Tal y como se relata en la exposición de motivos, exaltar al municipio de Soacha en el marco de sus 425 años de fundación representa un acto de justicia histórica y de reconocimiento a su papel protagónico en la construcción de la nación.

Este territorio, habitado desde tiempos prehispánicos por comunidades muiscas ha sido cuna de expresiones culturales, sociales y económicas que hacen parte esencial del patrimonio colombiano. Resaltar su historia y su identidad permite fortalecer la memoria colectiva y reafirmar los vínculos entre el Estado y la comunidad soachuna, que ha aportado de manera decisiva al desarrollo regional y nacional.

Soacha no solo es el municipio más poblado de Cundinamarca y uno de los más importantes del país en términos demográficos y económicos, sino que también constituye un espacio de diversidad cultural y de riqueza patrimonial. Su cercanía con la capital lo convierte en un puente histórico entre lo urbano y lo rural, al tiempo que alberga sitios de gran valor arqueológico, natural y gastronómico. En este sentido, su

exaltación es una oportunidad para visibilizar sus tradiciones, como la garulla y las almojábanas, sus espacios culturales como el Parque Museo Arqueológico, y sus íconos naturales como el Salto del Tequendama, que hacen parte de la identidad colombiana y merecen ser preservados y difundidos.

Asimismo, rendir homenaje a Soacha significa reconocer la resiliencia de sus habitantes, quienes, a lo largo de la historia, han enfrentado profundas transformaciones sociales, procesos de urbanización acelerada y también momentos de dolor vinculados al conflicto armado. Pese a estas dificultades, la comunidad soachuna ha mantenido viva su tradición cultural, ha aportado al progreso de la región y ha sido ejemplo de dignidad y resistencia. Exaltar al municipio es, entonces, una forma de dignificar a su gente, reafirmar su protagonismo en la vida nacional y proyectar un futuro de desarrollo cultural, social y económico que beneficie no solo a Soacha, sino al país en su conjunto.

2.2. Pliego de modificaciones

A continuación, se realizan unas modificaciones simples pero necesarias para la continuación de un adecuado texto normativo y trámite del PL:

Texto radicado Proyecto de Ley 010 de 2025 Senado (Gaceta 1415 de 2025)	Modificaciones para primer debate en Comisión Segunda	Observaciones
Artículo 2°. Honores al Municipio de Soacha. Autorízase al Gobierno nacional y al Congreso de la República para rendir homenaje al municipio de Soacha en el departamento de Cundinamarca, realizando una ceremonia conmemorativa en el municipio el día 31 de diciembre de 2025. En este evento se destacará su significativa contribución a	Artículo 2°. Honores al Municipio de Soacha. Autorízase al Gobierno nacional y al Congreso de la República para rendir homenaje al municipio de Soacha en el departamento de Cundinamarca, realizando una ceremonia conmemorativa en el municipio el día 31 de diciembre de 2025. En este evento se destacará su significativa contribución a	Se propone modificar la conjugación del verbo autorizar (“autorizase”), dado que este tiempo verbal se emplea generalmente para referirse a acciones hipotéticas o dependientes de otra condición en el pasado. En su lugar, se sugiere la conjugación “autorícese”, que es la forma utilizada en textos normativos para

ánimo de difundir la historia e importancia del municipio de Soacha en donde se incluyan las acciones tomadas con ocasión de la presente ley, el cual será difundido por la televisión pública nacional.	proyecto audiovisual con el ánimo de difundir la historia e importancia del municipio de Soacha en donde se incluyan las acciones tomadas con ocasión de la presente ley, el cual será difundido por la televisión pública nacional.	normativos para establecer una disposición con efectos futuros.
--	--	---

2.3. Impacto fiscal

De conformidad con la exposición de motivos y lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se recuerda que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo autorizaciones, órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación, toda vez que el Gobierno tiene la potestad de incluir o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.

En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional, en cuya Sentencia C-507 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) menciona:

El Congreso tiene la facultad de promover motu propio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley.

Así mismo, dicho tribunal ha señalado que “tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los

la historia cultural de Colombia.	la historia cultural de Colombia.	establecer una disposición con efectos futuros.
Artículo 4°. Protección y preservación del patrimonio histórico. Autorízase al Gobierno nacional para incorporar las partidas presupuestales para la protección, el mejoramiento y preservación de los monumentos y bienes de interés cultural e histórico del municipio de Soacha en aras de conservar y mantener la cultura, así como fomentar el turismo en el municipio; lo anterior, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.	Artículo 4°. Protección y preservación del patrimonio histórico. Autorízase al Gobierno nacional para incorporar las partidas presupuestales para la protección, el mejoramiento y preservación de los monumentos y bienes de interés cultural e histórico del municipio de Soacha en aras de conservar y mantener la cultura, así como fomentar el turismo en el municipio; lo anterior, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.	Se propone modificar la conjugación del verbo autorizar (“autorizase”), dado que este tiempo verbal se emplea generalmente para referirse a acciones hipotéticas o dependientes de otra condición en el pasado. En su lugar, se sugiere la conjugación “autorícese”, que es la forma utilizada en textos normativos para establecer una disposición con efectos futuros.
Artículo 5°. Canales de difusión. Autorízase al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto del Mediano Plazo, recursos necesarios para desarrollar por parte del Sistema de Medios Públicos un proyecto audiovisual con el	Artículo 5°. Canales de difusión. Autorízase al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto del Mediano Plazo, recursos necesarios para desarrollar por parte del Sistema de Medios Públicos un	Se propone modificar la conjugación del verbo autorizar (“autorizase”), dado que este tiempo verbal se emplea generalmente para referirse a acciones hipotéticas o dependientes de otra condición en el pasado. En su lugar, se sugiere la conjugación “autorícese”, que es la forma utilizada en textos

terminos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello” (Sentencia C-197 de 2001, MP. Rodrigo Escobar Gil).

Teniendo en cuenta lo anterior, dado que la presente iniciativa se limita a otorgar autorizaciones al Gobierno Nacional para incorporar las respectivas partidas presupuestales que permitan desarrollar lo establecido en la Ley, se considera que esta no ordena gasto ni genera beneficios tributarios pues las erogaciones que puedan llegar a efectuarse en virtud de lo dispuesto en esta norma responderán finalmente a la decisión autónoma del Ejecutivo.

2.4. Análisis sobre posible conflicto de intereses

De conformidad con lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5° de 1992 (modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019), la ponente debe presentar la descripción de las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, para que sirvan de criterios guías a los demás congresistas en cuanto así se encuentran en alguna causal de impedimento.

Al respecto, considero que no existen motivos que puedan generar un conflicto de interés en las y los senadores para discutir y votar esta iniciativa de ley. A su vez, manifiesto que no estoy incura en ninguna causal o actuación que pudiera generar conflicto de intereses con el trámite y aprobación de este proyecto, pues con su aprobación no se genera un beneficio particular, actual y directo a los y las congresistas, toda vez que el proyecto busca rendir homenaje en sus 425 años de historia al municipio de Soacha, resaltando su aporte a la cultura, al turismo y a la historia del departamento de Cundinamarca y del país.

No obstante lo anterior, se recuerda que esto no exime del deber del o la Congresista de identificar las causales que puedan generar conflictos de interés.

III. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, rindo **PONENCIA POSITIVA** y, en consecuencia, solicito a la Honorable Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República aprobar en primer debate el **Proyecto de Ley No. 010 de 2025 Senado** “Por medio de la cual la nación se asocia a la

conmemoración de los 425 años de la fundación del municipio de Soacha en el departamento de Cundinamarca, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones – Ley Varón del Sol”.

De la Congresista,


JAHEL QUIROGA CABRILLO
 Senadora de la República
 Pacto Histórico – UP

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN
 SEGUNDA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**

Proyecto de Ley No. 010 de 2025 Senado

“Por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 425 años de la fundación del municipio de Soacha en el departamento de Cundinamarca, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones – Ley Varón del Sol”.

El Congreso de la República,
DECRETA

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto conmemorar los 425 años de la fundación del municipio de Soacha en el departamento de Cundinamarca y rendir homenaje público a sus habitantes. Se trata de un reconocimiento institucional por su aporte a la historia, cultura y desarrollo del país.

Artículo 2º. Honores al Municipio de Soacha. Autorícese al Gobierno nacional y al Congreso de la República para rendir homenaje al municipio de Soacha en el departamento de Cundinamarca, realizando una ceremonia conmemorativa en el municipio el día 31 de diciembre de 2025. En este evento se destacará su significativa contribución a la historia cultural de Colombia.

Artículo 3º. Obras de reconocimiento. En honor al cumplimiento de las fechas históricas del municipio de Socha, facultar al Gobierno Nacional para cofinanciar, en el marco del Presupuesto General de la Nación y conforme a la disponibilidad fiscal, una serie de obras estratégicas que fortalecen el patrimonio cultural y turístico del municipio. Estas incluyen: la plaza de mercado, el mejoramiento de las casetas de amasijos tradicionales, la adecuación del Parque Museo Arqueológico y la construcción de un monumento al Varón del Sol, mejoramiento y conservación de la Hacienda Canoas, Hacienda La Chiquita - Vargas y Hacienda El Vínculo, junto con otras acciones de preservación arqueológica.

Artículo 4º. Protección y preservación del patrimonio histórico. Autorícese al Gobierno nacional para incorporar las partidas presupuestales para la protección, el mejoramiento y preservación de los monumentos y bienes de interés cultural e histórico del municipio de Soacha en aras de conservar y mantener la cultura, así como fomentar el turismo en el municipio; lo anterior, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Artículo 5º. Canales de difusión. Autorícese al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto del Mediano Plazo, recursos necesarios para desarrollar por parte del Sistema de Medios Públicos un proyecto audiovisual con el ánimo de difundir la historia e importancia del municipio de Soacha en donde se incluyan las acciones tomadas con ocasión de la presente ley, el cual será difundido por la televisión pública nacional.

Artículo 6º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,


JAHEL QUIROGA CABRILLO
 Senadora de la República
 Pacto Histórico – UP

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL 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.

Bogotá D.C., Septiembre 05 de 2025

Honorable Senador
MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ
 Presidente
 Comisión Séptima Constitucional Permanente
 Senado de la República

Honorable Senador
OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA
 Vicepresidente
 Comisión Séptima Constitucional Permanente
 Senado de la República

Doctor
PRAXERE JOSE OSPINO REY
 Secretario General
 Comisión Séptima Constitucional Permanente
 Senado de la República

REF. Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley No. 094 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”.

De conformidad con lo dispuesto por la mesa directiva de esta Comisión y con fundamento en el mandato del artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, me ha correspondido la honrosa designación de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 094 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”. Por tanto, me permito radicar el respectivo informe de ponencia.

Atentamente,


FABIAN DIAZ PLATA
 Senador de la República

Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 094 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 ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

Contenido

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.....	2
II. TRÁMITE DEL PROYECTO.....	3
III. OBJETO.....	3
IV. CONTENIDO.....	3
V. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.....	10
VI. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD.....	16
VII. COMPETENCIA DEL CONGRESO.....	21
VIII. IMPACTO FISCAL.....	21
IX. CAUSALES DE IMPEDIMENTO.....	23
X. PROPOSICIÓN.....	23

Texto propuesto para primer debate Proyecto de Ley No. 094 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”.....

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.....	24
-----------------------------------	----

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

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

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>II. TRÁMITE DEL PROYECTO</p> <p>El 30 de julio de 2025 radiqué el Proyecto de Ley 094 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", el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1397 de 2025, posteriormente, el 11 de agosto de 2025 fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, quien a su vez, a través del oficio con radicado CSP-CS- 0839-2025 del 20 de agosto de 2025, tuvo a bien designarme como ponente de la misma.</p> <p>III. OBJETO</p> <p>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.</p> <p>IV. CONTENIDO</p> <p>(TEXTO RADICADO EL 30 DE JULIO DE 2025, PUBLICADO EN LA GACETA N° 1397 DE 2025 Y REMITIDO A LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL 11 DE AGOSTO DE 2025)</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. 094 DE 2025 SENADO</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;">El Congreso de Colombia,</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES</p> <p>Artículo 1º. Objeto. 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>Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente Ley se adoptan las siguientes definiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Personas en situación de discapacidad visual: 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. 2. Personas en situación de discapacidad: 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. 3. Perro guía y de asistencia: 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.
<ol style="list-style-type: none"> 4. Usuario: Persona en situación de discapacidad visual o con discapacidad que utilice un perro guía o de asistencia debidamente acreditado, en consonancia y bajo lo preceptuado en la presente Ley. 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: <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>Parágrafo. Las demás definiciones no previstas expresamente en este artículo se interpretarán conforme a lo establecido en la legislación vigente en esta materia.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO II REQUISITOS EXIGIDOS PARA EL USO DEL PERRO GUÍA O DE ASISTENCIA</p>	<p>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.</p> <p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>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, entendiendo 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO III DEBERES, OBLIGACIONES Y DERECHOS DE LOS USUARIOS DE PERROS GUÍA O DE ASISTENCIA</p> <p>Artículo 5º. Obligaciones de los usuarios. Todo usuario de perro guía o de asistencia está obligado a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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.

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:

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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

2. Cuando el animal presente síntomas de enfermedad exteriorizados mediante signos febriles, alopecias anormales, deposiciones diarreicas, 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.

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 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 guía, 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.

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.

**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

V. CONSIDERACIONES Y 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"¹, 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"².

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

¹ Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

² Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#47

<p>manifiesta o de vulnerabilidad, por lo que debe adelantarse las acciones necesarias para garantizar, además de las condiciones para equilibrar su desventaja fáctica, el logro de su integración real a la sociedad.</p> <p>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.</p> <p>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 adiestramiento³.</p> <p>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 guían⁴.</p> <p>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 público⁵.</p> <p>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 guía⁶.</p> <p>Las personas en situación de discapacidad visual que se postulan para ser usuarios de perro guía o de asistencia son evaluados 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</p> <p>³ 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. ⁴ Ibid. ⁵ ¿Cuáles son las razas de perros guía?. Extraído de: https://www.occident.com/blog/razas-perros-guia/ ⁶ 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</p>	<p>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 periódica⁷.</p> <p>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 cariño⁸.</p> <p>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 orientación y movilidad, además de saber utilizar todos los elementos disponibles para mantener la orientación⁹.</p> <p>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 digno¹⁰.</p> <p>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 inteligente¹¹.</p> <p>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</p> <p>⁷ 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. ⁸ Ibid. ⁹ 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 ¹⁰ 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 ¹¹ 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.</p>
<p>al perro poco a poco a su estilo de vida. Esto contribuye al mejor desempeño del perro guía o de asistencia¹².</p> <p>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"¹³.</p> <p>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 movilizarse con bastón o perro guía-, y la independencia que posibilita el tener un perro de asistencia.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Se puede enunciar en el conjunto de estas Leyes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - España, el Real Decreto 3250 de 1983, "Por el que se regula el uso de perros guía para deficientes visuales"¹⁴; la Ley 5 de 1998, "Relativa al uso en Andalucía de perros guía para personas con disfunciones visuales"¹⁵. <p>¹² Ibid. ¹³ 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 ¹⁴ 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 ¹⁵ 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</p>	<ul style="list-style-type: none"> - En Argentina la Ley 26.858 de 2013 "Personas con discapacidad acompañadas por perro guía o de asistencia"¹⁶. - En Perú la Ley 29830 de 2013 "Ley que promueve y regula el uso de perros guía por personas con discapacidad visual"¹⁷. - 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"¹⁸. <p>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, Guatemala, el siete (7) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999)"¹⁹, aprobó la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en Contra de las Personas con Discapacidad, en el Vigésimo Noveno Periodo 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 América¹³ acción que se pretende coadyuvar con la presente Ley.</p> <p>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 asistencia²⁰.</p> <p>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"²¹. 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</p> <p>¹⁶ 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 ¹⁷ 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.d/legislacion/1248239/1261025/1260818/1260840/?n=document-frame.htm&f=templates3.0 ¹⁸ 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 ¹⁹ Extraído de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8797 ²⁰ 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 ²¹ 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.html</p>

<p>otros insumos, y de los perros guías acompañantes de las personas con limitación <discapacidad> visual.</p> <p>Asimismo, el Decreto 1538 de 2005 expedido por el Ministerio del Medio Ambiente reglamenta “parcialmente la Ley 361 de 1997”²². 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.</p> <p>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 defina 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.</p> <p>Debe tomarse en cuenta que aunque las normas existentes protegen a los usuarios de perros guía, garantizándoles el derecho de 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 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.</p> <p>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 servicios²³.</p> <p>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.</p> <p>Recientemente, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-006 de 2025²⁴, protegió los derechos fundamentales de una persona en situación de discapacidad visual a ingresar con su perro</p> <p>²² 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</p> <p>²³ 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/</p> <p>²⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-006 de 2025. Extraído de: https://www.redjurista.com/appfolders/images/news/ST006_25.pdf</p>	<p>guía a las instalaciones un reconocido gimnasio a nivel nacional, 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 mascotas²⁵.</p> <p>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 posible²⁶.</p> <p>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.</p> <p>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 de independencia, por lo que normativizar su uso, es de gran beneficio para una sociedad inclusiva y libre de discriminación.</p> <p>Finalmente, buscando garantizar la idoneidad de la iniciativa, se solicitó concepto el 01 de septiembre de 2025 al Instituto Nacional para Ciegos - INCI, el cual bajo el radicado 20251140019282 se encuentra en trámite al momento de la radicación de la presente ponencia.</p> <p>VI. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD</p> <p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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”²⁷. <p>²⁵ 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</p> <p>²⁶ Diez ventajas de los perros guía. Extraído de: https://www.inci.gov.co/blog/diez-ventajas-de-los-perros-guia</p> <p>²⁷ Artículo 47. Constitución Política. Extraído de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#47</p>
<p>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.</p> <p>LEGISLACIÓN</p> <p>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”.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 3. “Los principios de la presente Convención serán: <ol style="list-style-type: none"> 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”²⁸. <p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 4. “Obligaciones generales. <ol style="list-style-type: none"> 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 sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a: <ol style="list-style-type: none"> 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; <p>²⁸ 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</p>	<ol style="list-style-type: none"> 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. <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>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.</p>

<p>5. Las disposiciones de la presente Convención se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones²⁹.</p> <p>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.</p> <p>- 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:</p> <p>a) Facilitar la movilidad personal de las personas con discapacidad en la forma y en el momento que deseen a un costo asequible;</p> <p>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;</p> <p>c) Ofrecer a las personas con discapacidad y al personal especializado que trabaje con estas personas capacitación en habilidades relacionadas con la movilidad;</p> <p>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 discapacidad³⁰.</p> <p>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.</p> <p>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”.</p> <p>- 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.</p> <p>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>”³¹</p> <p>²⁹ 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.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1346_2009.html#4</p> <p>³⁰ 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#20</p> <p>³¹ 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.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0361_1997_pr001.html#59</p>	<p>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.</p> <p>Decreto 1538 de 2005, “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997”.</p> <p>- Artículo 9º. “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:</p> <p>A. Acceso a las edificaciones</p> <p>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 desplazamiento³²</p> <p>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.</p> <p>JURISPRUDENCIA</p> <p>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,</p> <p>“(...) 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”³³.</p> <p>Sentencia C-108 de 2023, la cual cita que:</p> <p>“PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD-Expresión “normal”, a partir de la diferenciación que introduce, vulnera derechos a la igualdad y a la dignidad humana</p> <p>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 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”³⁴.</p> <p>³² 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</p> <p>³³ Corte Constitucional. Sentencia T-601 de 2013. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-601-13.htm</p> <p>³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-108 de 2023. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-108-23.htm</p>
<p>Sentencia T-006 de 2025, la cual dispone que:</p> <p>“(…) 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”³⁵</p> <p>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.</p> <p>VII. COMPETENCIA DEL CONGRESO CONSTITUCIONAL</p> <p>ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.</p> <p>El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.</p> <p>ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <p>I. Interpretar, reformar y derogar las leyes.</p> <p>II. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.</p> <p>LEGAL</p> <p>LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</p> <p>ARTÍCULO 140. INICIATIVA LEGISLATIVA. Pueden presentar proyectos de ley:</p> <p>I. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.</p> <p>(...)</p> <p>VIII. IMPACTO FISCAL</p> <p>³⁵ Corte Constitucional. Sentencia T- 006 de 2025. Extraído de: https://www.radialista.com/analisis/dec/1maap/1nawc/ST006_25.pdf</p>	<p>Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:</p> <p>“Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las 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.</p> <p>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.</p> <p>...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.</p> <p>...Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. 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</p>

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.³⁶

IX. 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.

X. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, me permito presentar ponencia positiva y propongo a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, considerar y aprobar el texto propuesto para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 094 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".

Atentamente,


FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

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

Texto propuesto para primer debate Proyecto de Ley No. 094 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".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. Objeto. 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.

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente Ley se adoptan las siguientes definiciones:

- 1. Personas en situación de discapacidad visual:** 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.
- 2. Personas en situación de discapacidad:** 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.
- 3. Perro guía y de asistencia:** 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.

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.

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, entendiendo 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.

- 4. Usuario:** Persona en situación de discapacidad visual o con discapacidad que utilice un perro guía o de asistencia debidamente acreditado, en consonancia y bajo lo preceptuado en la presente Ley.
- 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:
 - d. **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.
 - e. **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.
 - f. **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

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>g) Otorgar al perro guía o de asistencia períodos de descanso suficientes para mantener su salud y la capacidad de desempeñar sus funciones de servicio.</p> <p>h) Responder por los daños que pudiera causar el perro guía bajo su cargo.</p> <p>i) Los perros guía o de asistencia deberán ser esterilizados obligatoriamente para obtener dicha condición.</p> <p>j) Cuidar con diligencia la higiene y sanidad del perro guía o de asistencia.</p> <p>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.</p> <p>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 sujeta a las sanciones del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016, o demás normas que las sustituyan, modifiquen, aclaren o complementen.</p> <p>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.</p> <p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. 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. 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. 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. 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. 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 	<p>los centros de adiestramiento, debidamente identificados, mientras realicen las funciones de entrenamiento de los perros guía o de asistencia o de acoplamiento al usuario.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 7º. Acceso, deambulaci3n y permanencia en lugares p3blicos o privados de uso p3blico. Se permitir3 el acceso, deambulaci3n y permanencia de las personas usuarias de perro guía o de asistencia junto con estos, siempre que cumplan con lo dispuesto en esta Ley.</p> <p>Parágrafo 1º. Las empresas, instituciones u organizaciones que se nieguen a permitir el acceso, deambulaci3n y permanencia en los lugares p3blicos o privados de uso p3blico a las personas usuarias de perro guía o de asistencia, estar3n 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.</p> <p>Parágrafo 2º. La persona que impida el ingreso, acceso, deambulaci3n y permanencia en los lugares p3blicos o privados de uso p3blico a las personas usuarias de perro guía o de asistencia, estar3 sujeta a las sanciones del artículo 124 de la Ley 1801 de 2016, o demás normas que las sustituyan, modifiquen, aclaren o complementen.</p> <p>Parágrafo 3º. El acceso de los perros guía no puede conllevar costos adicionales por este concepto para la persona con discapacidad con relaci3n al acceso, deambulaci3n y permanencia a lugares p3blicos o privados de uso p3blico.</p> <p>Artículo 8º. Extensi3n 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 guía, tendr3n los mismos derechos y obligaciones que los establecidos para las personas usuarias de perro guía o de asistencia.</p> <p>Artículo 9º. Beneficios para la importaci3n e ingreso de perros guía o de asistencia y aparejos. La importaci3n de perros guía o de asistencia y el ingreso de estos al pa3s no generar3 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 3nimo de Lucro que dentro de su funci3n social requieran de los servicios de perros guía o de asistencia.</p> <p>Los arneses u otros instrumentos necesarios para uso exclusivo de personas en situaci3n 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 3nimo de Lucro que dentro de su funci3n social requieran de los servicios de perros guía o de asistencia est3n exentos del pago de derechos arancelarios.</p> <p>Artículo 10º. L3mites al ejercicio del derecho de uso de perro guía o de asistencia. El usuario del perro guía o de asistencia no podr3 ejercer el derecho reconocido en la presente Ley y en otras normas vigentes, cuando concurren algunas de las siguientes circunstancias:</p> <ol style="list-style-type: none"> En caso de grave peligro inminente para el usuario o para el propio perro guía o para terceras personas.
<ol style="list-style-type: none"> Cuando el animal presente s3ntomas de enfermedad exteriorizados mediante signos febriles, alopecias anormales, deposiciones diarreicas, secreciones anormales, se3ales de par3sitos externos, heridas que por su tama3o o aspecto supongan un presumible riesgo para s3 mismo o para las personas. Cuando el animal tenga actitudes agresivas. Cuando se vaya a ingresar a sitios de an3lisis de muestras bacteriol3gicas, internaci3n, salas de cuidados intensivos, quir3fanos, pabellones de quemados, o demás instalaciones que requieran una situaci3n de inocuidad especializada. En los espacios de preparaci3n y almacenamiento de alimentos de restaurantes, hoteles o similares. <p>Parágrafo 1º. Lo dispuesto en el numeral 4 del presente artículo, no supondr3 que el usuario no pueda ingresar a salas de urgencias, atenci3n de medicina externa o ambulatoria, odontolog3a, oftalmolog3a o similares con su perro guía o de asistencia, teniendo en cuenta que este es el que lo desplaza al sitio de prestaci3n del servicio, pero, en todo caso, deber3 acatar las indicaciones del personal a cargo de la atenci3n para efectos de la permanencia del animal al interior de las instalaciones donde se presten dichos servicios.</p> <p>Parágrafo 2º. Lo dispuesto en el numeral 5 del presente artículo no constituye una prohibici3n 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 deber3 acatar las indicaciones del personal a cargo de la atenci3n para efectos de la permanencia del animal al interior de las instalaciones donde se presten dichos servicios.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO V CENTROS, INSTITUCIONES U ORGANIZACIONES DE ENTRENAMIENTO DE PERROS GUÍA O DE ASISTENCIA</p> <p>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 situaci3n de discapacidad ser3 certificados por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), según los est3ndares internacionales y las normas que dicha entidad establezca para ello.</p> <p>Las estrategias de entrenamiento de los perros guía o de asistencia deber3n garantizar las condiciones de bienestar animal, y en consecuencia, quedan prohibidas todas las pr3cticas crueles o que puedan afectar su salud.</p> <p>Los centro, instituciones u organizaciones de entrenamiento de perros guía o de asistencia deber3n garantizar la satisfacci3n de las necesidades de los animales que tienen a su cargo y deber3n, en todos los casos, garantizar condiciones adecuadas para su alimentaci3n, descanso, esparcimiento, socializaci3n hidrataci3n y atenci3n primaria en caso de emergencia m3dica veterinaria.</p> <p>Artículo 12º. Vigencia del certificado u homologaci3n de los centros de adiestramiento de perros guía o de asistencia. La certificaci3n 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, tendr3 una vigencia de tres (3) a3os.</p>	<p>Antes que culmine dicho plazo, el respecto beneficiario de la certificaci3n deber3 solicitar la renovaci3n, de acuerdo con lo que establezca el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).</p> <p>Parágrafo. La entidad o instituci3n de entrenamiento de perros guía o de asistencia, que no obtenga su certificaci3n u homologaci3n podr3 tramitarla de nuevo al realizar las correcciones debidas en los t3rminos establecidos en la reglamentaci3n expedida por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) para dicho fin.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO VII DISPOSICIONES FINALES</p> <p>Artículo 13º. Publicidad. La presente Ley deber3 ser difundida en el sistema de medios p3blicos de acuerdo a las diferentes categor3as de discapacidad y deber3 ser socializada a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, con el prop3sito de que sea conocida por las personas en situaci3n de discapacidad visual o con discapacidad usuarias o no de perro guía o de asistencia.</p> <p>Para tal fin podr3n contar con el apoyo del Consejo Nacional de Discapacidad, los Comit3s Territoriales de Discapacidad y el Instituto Nacional para Ciegos (INCI).</p> <p>Artículo 14º. Vigencia. La presente Ley entrar3 a regir a partir de su sanción, promulgaci3n y publicaci3n en el Diario Oficial y deroga disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Atentamente,</p> <p style="text-align: center;"> FABIAN DIAZ PLATA Senador de la Rep3blica</p>

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los ocho (08) días del mes de septiembre del año dos mil veinticinco (2025) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, Informe de Ponencia para primer debate, y texto propuesto, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 094 DE 2025 SENADO

TÍTULO: " 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".

INICIATIVA: H.S. FABIAN DIAZ PLATA

RADICADO: EN SENADO: 30-07-2025 EN COMISIÓN: 14-08-2025 EN CÁMARA: X-X-XXXX

PUBLICACIONES – GACETAS								
TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1- DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2- DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1- DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CÁMARA	PONENCIA 2- DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA
14 Art 1397/2025								

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES	ASIGNADO (A)	PARTIDO
FABIAN DIAZ PLATA	PONENTE	PARTIDO ALIANZA VERDE

NÚMERO DE FOLIOS: VEINTICHO (28) FOLIOS
RECIBIDO EL DÍA: 05 DE SEPTIEMBRE DE 2025
HORA: 10:42 P.M

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El secretario,

Praxere José Ospino Rey
PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
 Secretario General Comisión Séptima

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL 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., Septiembre 05 de 2025</p> <p>Honorable Senador MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente Senado de la República</p> <p>Honorable Senador OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA Vicepresidente Comisión Séptima Constitucional Permanente Senado de la República</p> <p>Doctor PRAXERE JOSE OSPINO REY Secretario General Comisión Séptima Constitucional Permanente Senado de la República</p> <p>REF. Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley No. 095 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> <p>De conformidad con lo dispuesto por la Mesa Directiva de esta Comisión, y con fundamento en el mandato del artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, nos ha correspondido la honrosa designación para rendir ponencia de primer debate al Proyecto de Ley No. 095 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> <p>Atentamente,</p> <p style="text-align: center;"><i>Fabian Diaz Plata</i> FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República</p> <p style="text-align: center;"><i>Josue Alirio Barrera Rodriguez</i> JOSUE ALIRIO BARRERA RODRIGUEZ Senador de la República</p>	<p>Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 095 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> <p>La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:</p> <p>Contenido</p> <p>I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS..... 2</p> <p>II. TRÁMITE DEL PROYECTO..... 3</p> <p>III. OBJETO..... 3</p> <p>IV. CONTENIDO..... 3</p> <p>V. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO 5</p> <p>VI. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD..... 11</p> <p>VII. COMPETENCIA DEL CONGRESO 15</p> <p>VIII. IMPACTO FISCAL..... 16</p> <p>IX. CAUSALES DE IMPEDIMENTO..... 17</p> <p>X. PROPOSICIÓN 17</p> <p>Texto propuesto para primer debate Proyecto de Ley No. 095 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"..... 18</p> <p>I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS</p> <p>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</p>
---	--

entidades. Finalmente, el Proyecto de Ley fue archivado por tránsito de legislatura, de acuerdo al Artículo 190 de la Ley 5ta de 1992 y Artículo 162 de la Constitución Política.

II. TRÁMITE DEL PROYECTO

El 30 de julio de 2025 el suscrito Senador Fabian Diaz Plata radicó el Proyecto de Ley No. 095 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", el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso 1397 de 2025, posteriormente, fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República el 11 de agosto de 2025, quienes a través del oficio CSP-CS- 0840-2025 del 20 de agosto de 2025, tuvieron a bien designar como ponentes a los suscritos Senadores Fabian Diaz Plata y Josué Alirio Barrera Rodríguez como ponentes.

III. OBJETO

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.

IV. CONTENIDO

(TEXTO RADICADO EL 30 DE JULIO DE 2025, PUBLICADO EN LA GACETA N° 1397 DE 2025 Y REMITIDO A LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL 11 DE AGOSTO DE 2025)

PROYECTO DE LEY N° 095 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".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto designar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) como beneficiario prioritario 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).

Parágrafo. 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.

Artículo 2º. 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.

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 emitirse 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.

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.

Artículo 3º. 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.

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 prelación 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

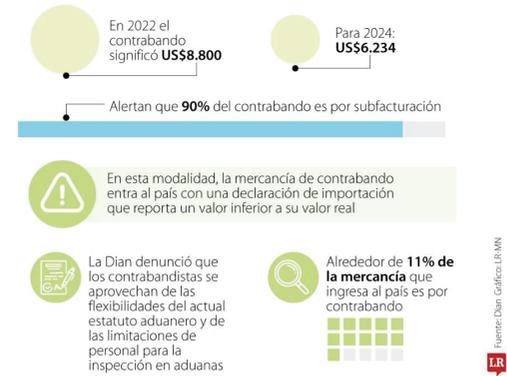
V. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

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 aduanera¹ 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.

¹ Corte Constitucional de Colombia – Sentencia C-203 de 2016. Extraído de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-203-16.htm>

RADIOGRAFIA 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 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.

² 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>

Sectores más afectados durante el año 2021

	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 Aprehesiones 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 evaluados por 4 mil millones de pesos³. 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 pesos⁴. 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 restaurante⁵.

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 evaluadas por la DIAN en 49.989 millones y, se incautaron 625.317 unidades de confección con un valor comercial estimado de 15.276 millones. A esto se le suma la aprehensión e incautación de 726.186 pares de zapatos⁶.

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

⁴ 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>

⁵ 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>

⁶ 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.%2021%20CIPPA%2022.pdf>

El Boletín del año 2023, registra 1.012.198 unidades de confecciones aprehendidas, con valor comercial de \$1.958 millones⁷.

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 Pereira⁸.

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 \$9.979.299.615⁹.

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 incurrir 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 2019¹⁰ y Decreto 360 del 7 de abril de 2021¹¹, 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.

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

[...]

⁷ 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.%2021%20CIPPA%2023.pdf>

⁸ 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.%2021%20CIPPA%2024.pdf>

⁹ 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.%2025%20CIPPA%2025.pdf>

¹⁰ 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.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30036618>

¹¹ 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.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30041558>

- 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 [...]¹²

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”¹³.

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, en temas como Educación Inicial Rural (EIR), iniciativas comunitarias relacionadas con primera infancia, potenciar habilidades, talentos y prevenir todo tipo de violencias, entre otros¹⁴.

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

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

¹⁴ 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>

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 niñas¹⁵.

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 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

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

<p>transfiere, y demás documentos como decreto de nombramiento, acta de posesión y documento de identificación del delegado.</p> <ul style="list-style-type: none"> Solo tendrán validez las manifestaciones de interés o aceptación, recibidas a través del buzón: aceptaciones_donacion@dian.gov.co.¹⁶ <p>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.</p> <p>Igualmente, para tranquilidad de los congresistas, el pasado 02 de septiembre de 2025, fue solicitado un concepto al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, el cual se encuentra en trámite al momento de radicar la presente ponencia y esperamos contar con este en el transcurso del debate.</p> <p>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.</p> <p>VI. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD</p> <p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA.</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. <p>¹⁶DIAN - ABECÉ Ofrecimiento donaciones mercancías. Extraído de: https://www.dian.gov.co/dian/ventasremates/Paginas/Donaciones.aspx</p>	<p>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”¹⁷.</p> <p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. <p>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.</p> <p>Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”¹⁸.</p> <p>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.</p> <p>En el contexto internacional, existen diferentes instrumentos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos:</p> <ul style="list-style-type: none"> “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”¹⁹. <p>¹⁷ Constitución Política de Colombia, Artículo 2. Extraído de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#2</p> <p>¹⁸ Constitución Política de Colombia, Artículo 44. Extraído de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#44</p> <p>¹⁹ Declaración Universal de Derechos Humanos. Extraído de: https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights</p>
<p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> “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 vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, 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”²⁰. <p>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.</p> <p>El Proyecto de Ley es coherente con este principio porque dispone que los bienes decomisados sean redirigidos a fortalecer programas del ICBF.</p> <p>La Declaración Universal de los Derechos del Niño:</p> <ul style="list-style-type: none"> “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”²¹. <p>NORMATIVA</p> <ul style="list-style-type: none"> 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”²². 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 <p>²⁰ Ibid.</p> <p>²¹ Declaración Universal de los Derechos del Niño. Extraído de: https://www.oas.org/dij/esp/Declaracion%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o%20Rep%C3%Blica%20Dominicana.pdf</p> <p>²² 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</p>	<p>decomisadas o abandonadas, en modalidades como venta o donación. En el decreto se establece el procedimiento general de donación de mercancías”²³.</p> <ul style="list-style-type: none"> 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”.²⁴ 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”.²⁵ <p>JURISPRUDENCIA</p> <p>Corte Constitucional de Colombia – Sentencia C-203 de 2016</p> <p>“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”²⁶.</p> <p>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.</p> <p>Corte Constitucional de Colombia - Sentencia T-033 de 2020:</p> <p>“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</p> <p>²³ 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</p> <p>²⁴ 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</p> <p>²⁵ 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</p> <p>²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-203 de 2016. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-203-16.htm</p>

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 integrales²⁷.

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.

VII. COMPETENCIA DEL CONGRESO

CONSTITUCIONAL

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

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

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

- I. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
- II. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

LEGAL

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

ARTÍCULO 140. INICIATIVA LEGISLATIVA. Pueden presentar proyectos de ley:

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

(...)

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

VIII. 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.²⁸

IX. 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.

X. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, me permito presentar ponencia positiva y proponemos a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, considerar y aprobar el texto propuesto para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 095 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”.

Atentamente,


FABIAN DIAZ PLATA
 Senador de la República


JOSUE ALIRIO BARRERA RODRIGUEZ
 Senador de la República

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

Texto propuesto para primer debate Proyecto de Ley No. 095 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”.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. 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).

Parágrafo. 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.

Artículo 2º. 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.

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 emitirse 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.

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.

Artículo 3º. 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.

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 prelación 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


JOSUE ALIRIO BARRERA RODRIGUEZ
 Senador de la República

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los ocho (08) días del mes de septiembre del año dos mil veinticinco (2025) - En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, Informe de Ponencia para primer debate, y texto propuesto, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 095 DE 2025 SENADO

TÍTULO: " 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".

INICIATIVA: H.S. FABIAN DIAZ PLATA

RADICADO: EN SENADO: 30-07-2025 EN COMISIÓN: 14-08-2025 EN CÁMARA: X-X-XXXX

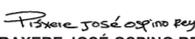
PUBLICACIONES – GACETAS								
TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1- DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2- DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1- DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CÁMARA	PONENCIA 2- DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA
06 Art 1397/2025								

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES	ASIGNADO (A)	PARTIDO
FABIAN DIAZ PLATA	PONENTE	PARTIDO ALIANZA VERDE
JOSUE ALIRIO BARRERA RODRIGUEZ	PONENTE	PARTIDO CENTRO DEMOCRATICO

NÚMERO DE FOLIOS: DIECINUEVE (19) FOLIOS
RECIBIDO EL DÍA: 05 DE SEPTIEMBRE DE 2025
HORA: 20:00

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El secretario,


PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
 Secretario General Comisión Séptima

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 98 DE 2025 SENADO

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

Bogotá D.C., Septiembre 05 de 2025

Honorable Senador
MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ
 Presidente
 Comisión Séptima Constitucional Permanente
 Senado de la República

Honorable Senador
OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA
 Vicepresidente
 Comisión Séptima Constitucional Permanente
 Senado de la República

Doctor
PRAXERE JOSE OSPINO REY
 Secretario General
 Comisión Séptima Constitucional Permanente
 Senado de la República

REF. Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley No. 098 de 2025 Senado "Por medio del cual se promueve la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones".

De conformidad con lo dispuesto por la mesa directiva de esta Comisión y con fundamento en el mandato del artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, me ha correspondido la honrosa designación para rendir ponencia de primer debate al Proyecto de Ley No. 098 de 2025 Senado "Por medio del cual se promueve la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones". Por tanto, me permito radicar el respectivo informe de ponencia.

Atentamente,


FABIAN DIAZ PLATA
 Senador de la República

Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 098 de 2025 Senado "Por medio del cual se promueve la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones".

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

Contenido

I. ANTECEDENTES	2
II. TRÁMITE DEL PROYECTO.....	3
III. OBJETO	4
IV. CONTENIDO	4
V. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO	9
VI. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD.....	13
VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES.....	16
VIII. COMPETENCIA DEL CONGRESO	28
IX. IMPACTO FISCAL.....	29
X. CAUSALES DE IMPEDIMENTO.....	30
XI. PROPOSICIÓN	30
Texto propuesto para primer debate	31
Proyecto de Ley No. 098 de 2025 Senado, "Por medio del cual se promueve la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones"	31

I. ANTECEDENTES

El presente Proyecto de Ley ha sido radicado en diferentes oportunidades, así:

El 20 de julio de 2020, radiqué 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" en la Comisión Séptima; fue designado como coordinador ponente, en calidad de Representante, Jorge Enrique Benedetti Martelo y Omar De Jesús Restrepo Correa, quienes rindieron ponencia positiva para primer debate publicada en la Gaceta No. 891 de 2020 y en segundo debate, el informe de ponencia publicada en la Gaceta 1158 de 2020. Continúo su trámite legislativo en la Comisión Séptima del Senado de la República; fue designado como coordinadores, en calidad de Senador José Aulo Polo Narváez y el Senador Carlos Fernando Motoso Solarte, quienes rindieron ponencia positiva, publicada en la Gaceta 1096 de 2021. En segundo debate, fue designado como coordinador en calidad de Senador, José Aulo Polo Narváez, quien rindió ponencia positiva, la cual fue publicada en la Gaceta 710 de 2022, pero fue archivada por tránsito de legislatura, de conformidad al artículo 190 de la Ley 5ta de 1992.

El 21 de julio de 2022, radiqué 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, fui designado como Coordinador Ponente y como ponentes, el Senador Polivio

Leandro Rosales Cadena y el Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo, quienes rendimos ponencia positiva, publicada en la Gaceta 1237 de 2022. En segundo debate, fuimos designados como Ponentes los mismos Senadores, quienes rendimos ponencia positiva, publicada en la Gaceta 1619 de 2022. No obstante, fue archivado por tránsito de legislatura conforme a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5ta de 1992.

El 05 de septiembre de 2023, los Representantes 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 No. 197 de 2023, “Por el cual se promueve la generación de empleos verdes en el sector público y privado y se dictan otras disposiciones”, ante la Cámara de Representantes, con amplias similitudes al proyecto de Ley que le antecede, y se alinea con el espíritu de las propuestas anteriormente radicadas por el suscrito.

II. TRÁMITE DEL PROYECTO.

El 30 de julio de 2025, radiqué el Proyecto de Ley No. 098 de 2025 Senado “Por medio del cual se promueve la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones”, fue publicado en la Gaceta No. 1397 de 2025, remitido posteriormente a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, quien el 11 de agosto de 2025 me designó como ponente, a través del oficio CSP-CS- 0841-2025.

Igualmente, para trazabilidad y conocimiento de los honorables Senadores, el texto propuesto se ajusta de acuerdo al concepto y comentario emitido por el Fondo Nacional de Garantías – FNG, emitido el 01 de septiembre de 2025, así:

“(...) el objeto del FNG está encaminado a acompañar procesos de crecimiento económico y productivo, especialmente desde la perspectiva financiera, sin que dentro de sus funciones esté la intervención en asuntos relacionados con las políticas para la generación de empleo verde. Por lo tanto, y de manera atenta, sugerimos tener en cuenta comentarios que puedan ser allegados por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Trabajo, entidades que pueden aportar a la construcción de la iniciativa legislativa

(...)

Nos permitimos manifestar que, el FNG está sometido a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, según el artículo 240 del EOSF, por lo tanto, para la definición de la cobertura de los productos, la Entidad debe hacer un análisis que cumpla con los lineamientos del Sistema de Administración de Riesgo de Garantías (SARG), que corresponden a políticas, procedimientos y metodologías técnicas que permiten la identificación, medición, evaluación, seguimiento y control de los riesgos que asume el FNG, y que deben responder al marco de apetito al riesgo. Los productos y sus condiciones son aprobados por la Junta Directiva, por lo tanto, la cobertura que se propone no es objeto de definirse vía ley ya que esta depende de los análisis mencionados”.

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.

- 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.

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

- Artículo 3º. Objetivos del empleo verde. Los objetivos del empleo verde serán los siguientes:
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.

III. OBJETO

La iniciativa busca promover estrategias y establecer lineamientos generales para fomentar la generación de empleos verdes, alineados con el modelo de economía circular, como una estrategia para impulsar una producción limpia, eficiente y sostenible en el territorio nacional.

IV. CONTENIDO

(TEXTO RADICADO EL 30 DE JULIO DE 2025, PUBLICADO EN LA GACETA N°1397 DE 2025 Y REMITIDO A LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL 11 DE AGOSTO DE 2025)

PROYECTO DE LEY N° 098 DE 2025 SENADO

“Por medio del cual se promueve la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. 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.

Artículo 2º. Definiciones. Para los efectos de la presente Ley se adoptan las siguientes definiciones:

- 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.
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.
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.
d) Trabajador verde: Quienes emplean fuerza de trabajo, propendiendo a contribuir

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,

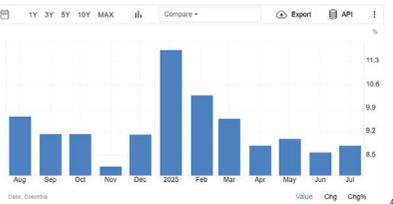
FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

V. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Considerando la situación actual de Colombia, donde la tasa de desempleo se redujo al 8,8% interanual en julio de 2025, marcando el nivel más bajo para este mes desde 2001 según el DANE, se evidencia un avance significativo con un aumento en la ocupación y la participación laboral. Sin embargo, la persistencia de un desempleo en la trayectoria del país¹, y particularmente entre las mujeres, con un 11,1%², subraya la urgencia de implementar políticas transformadoras como la presente Ley.

Indicadores laborales

Indicador	Julio 2024	Julio 2025	Variación
Tasa de desempleo nacional	9,9%	8,8%	-1,1 p.p.
Tasa global de participación	64,2%	64,6%	+0,4 p.p.
Tasa de ocupación	57,8%	58,9%	+1,1 p.p.
Desempleo en 13 ciudades	10,2%	8,4%	-1,8 p.p.
Ocupados (millones)	23,1	23,9	+0,8
Desocupados (miles)	2.580	2.350	-230
Desempleo mujeres	12,3%	11%	-1,3 p.p.
Desempleo hombres	7,1%	7,1%	=



¹ El desempleo en Colombia seguirá alto por más de una década, según el propio Gobierno. Extraído de: <https://www.infobae.com/colombia/2025/06/20/el-desempleo-en-colombia-seguira-alto-por-mas-de-una-decada-segun-el-propio-gobierno/>

² El desempleo en Colombia cae al 8,8% en julio, su nivel más bajo en más de dos décadas. Extraído de: <https://americaeconomica.com/noticia/colombia/el-desempleo-en-colombia-cae-al-8-8-en-julio-su-nivel-mas-bajo-en-mas-de-dos-decadas.html#:~:text=La%20tasa%20de%20desempleo%20en%20ocupaci%C3%B3n%20y%20la%20participaci%C3%B3n%20laboral>

³ Ibidem.

⁴ Tasa de desempleo en Colombia. Extraído de: <https://es.tradingeconomics.com/colombia/unemployment-rate>

Aunado a lo anterior, también es importante considerar los retos ambientales que enfrenta el país, como lo son el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la contaminación del aire y del agua, y la degradación de ecosistemas.⁵

En este contexto, el concepto de "Economía circular", el cual proviene del campo de estudio de ecología industrial que surgió a principios de los años noventa⁶, se presenta como una estrategia para redefinir el sistema de producción y consumo. En el caso de Colombia, las primeras gestiones políticas relacionadas con la economía circular surgen en el año 1997 con la Política de Gestión Integral de los Residuos y la Política de Producción más Limpia⁷; posteriormente, 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.⁸

Para el caso que nos atañe, el caso que nos atañe y para efectos de mayor claridad, esta estrategia, es entendida como: "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 tecnológica, alianzas y colaboraciones entre actores y el impulso de modelos de negocio que responden a los fundamentos del desarrollo sostenible"⁹.

Igualmente, sobre el concepto de economía circular, se encuentra articulado en la Ley 2232 de 2022¹⁰, la cual cita que: "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"¹¹.

Por su parte, la transición hacia una economía de este tipo, el mercado laboral es fundamental, por lo que, aludimos al concepto de "empleos verdes", definido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como aquellos que "contribuyen a la preservación y restauración del medio ambiente,

⁵ Retos Ambientales de Colombia en 2025. Extraído de: <https://masbosques.org/retos-ambientales-colombia-2025/>

⁶ Ayres, R., & Simonis, U. (1994). Industrial metabolism: restructuring for sustainable development. Extraído de: <https://www.minicatur.gov.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/35%20Economia02.pdf>

⁷ 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.

⁸ Decreto 389 de 2003, "Por el cual se adopta el Programa de Parques Industriales Ecoeficientes en el Distrito Capital". Extraído de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10263>

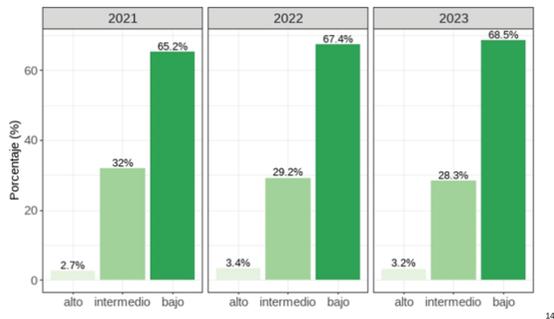
⁹ Ellen MacArthur Foundation. Towards the circular economy. Economic and business rationale for an accelerated transition. Journal of Industrial Ecology. 2014

¹⁰ 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: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2232_2022.html

¹¹ 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: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2232_2022.html#2

abarcando tanto sectores tradicionales como la manufactura y la construcción, como emergentes como las energías renovables y la eficiencia energética¹². Así pues, el Proyecto de Ley, refuerza esta definición al destacar que los empleos verdes optimizan el uso de recursos y garantizando condiciones de trabajo con un enfoque inclusivo hacia mujeres y población vulnerable.

Así pues, es pertinente mencionar que los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2021-2023, muestran que en Colombia los empleos verdes, clasificados según el Green Occupation Job Index (GOJI) en tres categorías, tienen una presencia limitada, en tanto, hay tan "solo 1.3 millones de empleos con potencial verde alto, lo que representa el 3% del total. El 30% corresponde a los empleos con potencial verde intermedio y con el 67% de participación se encuentran los empleos con potencial verde bajo"¹³.



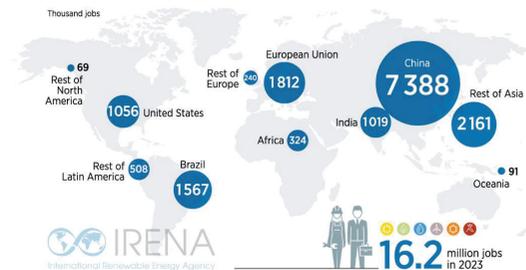
Aclarado lo anterior, es pertinente mencionar que el Foro Económico Mundial proyecta que se crearán 395 millones de empleos verdes de aquí a 2030 (BBC News Mundo, 2020)¹⁴. "Esta proyección apuesta a que las empresas busquen la rentabilidad frente a sus nuevas prácticas en pro del medioambiente, ajustando sus procesos a una economía circular para aprovechar los recursos que se encuentran desechando"¹⁵.

¹² ¿Quiénes son trabajadores verdes en Colombia?, Universidad del Rosario. Extraído de: <https://www.elcolombiano.com/empleos/contenidos/empleos-verdes-colombia-formacion-sostenible-NM27092539>
¹³ Ibidem.
¹⁴ Ibidem.
¹⁵ <https://www.elcolombiano.com/empleos/contenidos/empleos-verdes-colombia-formacion-sostenible-NM27092539>
¹⁶ Rodríguez Galindo, E. T. y Rivera Céspedes, P. (2022). Economía circular y empresas verdes: prospectiva del desarrollo sostenible regional en Colombia. CITAS, 8(1). Extraído de: <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/citas/article/view/75727009>

Ahora bien, es importante considerar que, en su momento, la reforma laboral de 2023, presentada por el Ministerio del Trabajo, incorporaba la promoción de empleos verdes y azules como pilares para la descarbonización y la preservación ambiental.¹⁷

Así pues, el anterior se diferencia con el presente proyecto de Ley, por su enfoque inclusivo y su integración explícita con la economía circular, estableciendo principios como las "6 R" y medidas concretas como el "Sello Empleo Verde". Mientras que la reforma laboral aborda tanto empleos verdes como azules con un enfoque más general, centrado en el teletrabajo, el proyecto de ley propone una política pública integral con participación interinstitucional y un enfoque inclusivo que prioriza mujeres, jóvenes y comunidades vulnerables.

Los empleos verdes se han implementado en todo el mundo; el auge global de empleos verdes reportado por la IRENA y la OIT en 2024, con un aumento del 18% a 16,2 millones de empleos en 2023, liderado por países como China, la Unión Europea y Brasil¹⁸.



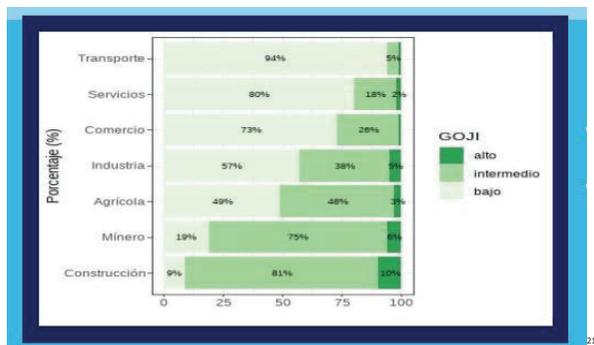
China lidera la creación de empleos verdes en el mundo.

Image:IRENA

Por su parte, los empleos verdes más solicitados en el mundo abarcan sectores como las energías renovables, la agricultura sustentable, la gestión de residuos, la construcción de edificios inteligentes y el reciclaje, según el Foro Económico Mundial (WEF) y la Oficina de Estadísticas Laborales de EE.UU. (BLS).¹⁹

¹⁷ ¿De qué tratan los empleos verdes y azules que se plantearon en la reforma laboral? Extraído de: <https://www.larepublica.co/economia/laboral-busca-promover-empleos-verdes-y-azules-3699771>
¹⁸ Estos son los países con más empleos verdes. Extraído de: <https://es.weforum.org/stories/2024/10/estos-son-los-paises-com-mas-empleos-verdes/>
¹⁹ Cuáles son los empleos verdes más solicitados en el mundo y cómo podemos prepararnos para ellos. BBC News Mundo. Extraído de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-54857009>

Y en Colombia "la mayor proporción de ocupados con potencial verde alto se encuentran en el sector de la Construcción seguido del sector Minero. En cambio, Transporte, Servicios, Industria y Comercio predominan las ocupaciones con potencial verde bajo"²⁰.



Finalmente, esta iniciativa legislativa se alinea con los compromisos internacionales de Colombia en materia de sostenibilidad y cambio climático, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de París, que incluyen metas de mitigación de gases de efecto invernadero, adaptación al cambio climático y medios de implementación.

Por todo lo anterior y a manera de conclusión, podemos decir que, el presente Proyecto de Ley emerge como un instrumento para consolidar un modelo de economía circular que preserve los recursos naturales y fomente el desarrollo sostenible, como el empleo. Ésta, al promover la economía circular y la generación de empleos, no solo abordaría las brechas de género en el mercado laboral, sino que también impulsaría un modelo productivo eficiente y respetuoso con el medio ambiente.

VI. 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

²⁰ ¿Quiénes son trabajadores verdes en Colombia?. Universidad del Rosario. Extraído de: <https://urosario.edu.co/sites/default/files/2024-03/boletin-4-trabajadores-verdes.pdf>
²¹ Ibidem.

dignas y justas"²².

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"²³.

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"²⁴

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

NORMATIVIDAD

Ley 1931 de 2018, "Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático"²⁵.

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

²² Artículo 25, Constitución Política. Extraído de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#25
²³ Artículo 79, Constitución Política. Extraído de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#79
²⁴ Artículo 80, Constitución Política. Extraído de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#80
²⁵ 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/ley_1931_2018.html

- **Artículo 25:**²⁶ 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"²⁷

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"²⁸:

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, Francia²⁹.

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 Agente 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 a³⁰:

²⁶ 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/ley_1530_2012.html

²⁷ 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>

²⁸ 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>

²⁹ 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/ley_1844_2017.html

³⁰ Ibidem, p 185.

- 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.



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD³¹.

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.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto original del Proyecto de Ley	Texto propuesto para primer debate	Observaciones
"Por medio del cual se promueve la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones"	"Por medio del cual se promueve la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones"	Sin modificaciones.

³¹ 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: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/poverty-reduction/undp-support-to-the-implementation-of-the-2030-agenda.html>

<p>Artículo 1º. Objeto. 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>Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto promover 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>	Se ajusta la redacción.
<p>Artículo 2º. Definiciones. Para los efectos de la presente Ley se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>c) Empleos verdes: Aquellos trabajos que contribuyen a preservar y restaurar el medio</p>	<p>Artículo 2º. Definiciones. Para los efectos de la presente Ley se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	Se ajusta la redacción.

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Parágrafo. Las demás definiciones no previstas expresamente en este artículo se interpretarán conforme a lo establecido en la legislación vigente sobre esta materia.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Parágrafo. Las demás definiciones no previstas expresamente en este artículo, se interpretarán conforme a lo establecido en la</p>
---	--

<p>Artículo 3º. Objetivos del empleo verde. Los objetivos del empleo verde serán los siguientes:</p> <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.</p> <p>b. Adoptar paulatinamente prácticas ambientales y condiciones de trabajo decente para efectuar una correcta transformación hacia buenas prácticas productivas, eficientes y sostenibles.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>e. Incentivar nuevas tendencias de producción y consumo sostenible generan nuevas oportunidades de negocios para productos, tecnologías y servicios sostenibles.</p>	<p>legislación vigente sobre esta materia.</p> <p>Artículo 3º. Objetivos del empleo verde. Los objetivos del empleo verde serán los siguientes:</p> <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.</p> <p>b. Adoptar paulatinamente prácticas ambientales y condiciones de trabajo decente para efectuar una correcta transformación hacia buenas prácticas productivas, eficientes y sostenibles.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>e. Incentivar nuevas tendencias de producción y consumo sostenible generan nuevas oportunidades de negocios para productos, tecnologías y servicios sostenibles.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p>características para fortalecer la igualdad material en la formulación e implementación de la política pública.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 6º. La política pública objeto de la presente Ley, deberá elaborarse, a partir de los siguientes lineamientos:</p> <p>a. Incorporar los componentes para la implementación y entrada en funcionamiento del empleo verde, conforme lo dispone en la presente Ley.</p> <p>b. Fomentar el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, de las organizaciones que</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 6º. La política pública objeto de la presente Ley, deberá elaborarse, a partir de los siguientes lineamientos:</p> <p>a. Incorporar los componentes para la implementación y entrada en funcionamiento del empleo verde, conforme lo dispone en la presente Ley.</p> <p>b. Fomentar el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>d. Aquellas que Ministerio de Trabajo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, consideren necesarias.</p> <p>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</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>d. Aquellas que Ministerio de Trabajo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, consideren necesarias.</p> <p>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</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p>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:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>c. Los empleos verdes estarán enfocados en la profundización de las "6 R" de la economía circular: Reducir, Reciclar, Rehabilitar, Reparar, Redistribuir, Restaurar.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>f. El empleo verde tendrá enfoque diferencial y de interseccionalidad en razón de la edad o ciclo vital, pertenencia étnica, discapacidad, entre otras</p>	<p>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:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>c. Los empleos verdes estarán enfocados en la profundización de las "6 R" de la economía circular: Reducir, Reciclar, Rehabilitar, Reparar, Redistribuir, Restaurar.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

<p>desarrollo sostenible dentro de las organizaciones empresariales.</p>	<p>generación e implementación del empleo verde, la implementación de innovación tecnológica y prácticas para el desarrollo sostenible dentro de las organizaciones empresariales.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>	<p>ser considerada como relevante para las decisiones de la Política Pública, garantizando la pertinencia y el enfoque territorial.</p>	<p>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.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. <p>Parágrafo. La participación no será de carácter vinculante, pero deberá</p>	<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. 	<p>Sin modificaciones.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p></p>	<p></p>	<p></p>	<p>Artículo 9º. El Fondo Nacional de Garantías - FNG, otorgará condiciones especiales de garantía</p>	<p>Artículo 9º. El Fondo Nacional de Garantías - FNG, <u>podrá</u> otorgará condiciones especiales de</p>	<p>Se ajusta de acuerdo a Concepto emitido por</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p> <p><u>El Fondo Nacional de Garantías - FNG, en marco de su competencia, deberá llevar a cabo estudios técnicos, administrativos y financieros para estudiar la viabilidad de lo dispuesto en el presente artículo; este estudio se desarrollará en un plazo no mayor a un (1) año, posterior a la entrada en vigencia de esta Ley.</u></p> <p><u>Parágrafo. Si el estudio es favorable, el Fondo Nacional de Garantías - FNG reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la emisión del concepto, lo referente a la formulación e implementación del presente artículo.</u></p>	<p>el Fondo Nacional de Garantías.</p>	<p>máximo de doce (12) meses a partir de la vigencia de la Ley.</p>	<p>un periodo no máximo de doce (12) meses a partir de la vigencia de la Ley.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p>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</p>	<p>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</p>	<p>Sin modificaciones.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Se ajusta el nombre del Ministerio del Trabajo.</p>
<p>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.</p>	<p>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</p>	<p>Se ajusta el nombre del Ministerio del Trabajo.</p>

ARTÍCULO 140. INICIATIVA LEGISLATIVA. Pueden presentar proyectos de ley:

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

(...)

IX. 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

<p>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.</p>	<p>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 y <u>Desarrollo Sostenible</u>, 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.</p>	<p>Se ajusta el nombre del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

VIII. COMPETENCIA DEL CONGRESO

CONSTITUCIONAL

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

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

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

- I. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
- II. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

LEGAL

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

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.³²

X. 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.

XI. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, me permito presentar ponencia positiva con modificaciones y propongo a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, considerar y aprobar el texto propuesto para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 098 de 2025 Senado, “Por medio del cual se promueve la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones”.

Atentamente,


FABIAN DIAZ PLATA
 Senador de la República

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

<p style="text-align: center;">Texto propuesto para primer debate Proyecto de Ley No. 098 de 2025 Senado, "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;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto 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>Artículo 2º. Definiciones. Para los efectos de la presente Ley se adoptan las siguientes definiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. 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. 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. 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. 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. <p>Parágrafo. Las demás definiciones no previstas expresamente en este artículo, se interpretarán conforme a lo establecido en la legislación vigente sobre esta materia.</p> <p>Artículo 3º. Objetivos del empleo verde. Los objetivos del empleo verde serán los siguientes:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 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. <p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 complementa. 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. <p>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.</p> <p>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.</p>
<p>Artículo 6º. La política pública objeto de la presente Ley, deberá elaborarse, a partir de los siguientes lineamientos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>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.</p> <p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>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.</p> <p>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</p>	<p>economía circular. Así mismo, adelantará las medidas y acciones necesarias para garantizar el correcto cumplimiento de la presente Ley.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 9º. El Fondo Nacional de Garantías - FNG, podrá otorgar 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.</p> <p>El Fondo Nacional de Garantías - FNG, en marco de su competencia, deberá llevar a cabo estudios técnicos, administrativos y financieros para estudiar la viabilidad lo dispuesto en el presente artículo; este estudio se desarrollará en un plazo no mayor a un (1) año, posterior a la entrada en vigencia de esta Ley.</p> <p>Parágrafo. Si el estudio es favorable, el Fondo Nacional de Garantías - FNG reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la emisión del concepto, lo referente a la formulación e implementación del presente artículo.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>

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 del 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 del 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 y Desarrollo Sostenible, 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

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los ocho (08) días del mes de septiembre del año dos mil veinticinco (2025) - En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República, Informe de Ponencia para primer debate, y texto propuesto, así:**
INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 098 DE 2025 SENADO

TÍTULO: " POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA GENERACIÓN DE EMPLEO VERDE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

INICIATIVA: H.S. FABIAN DIAZ PLATA

RADICADO: EN SENADO: 30-07-2025 EN COMISIÓN: 14-08-2025 EN CÁMARA: X-X-XXXX

PUBLICACIONES – GACETAS								
TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1- DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2- DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1- DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CÁMARA	PONENCIA 2- DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA
06 Art 1397/2025								

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES	ASIGNADO (A)	PARTIDO
FABIAN DIAZ PLATA	PONENTE	PARTIDO ALIANZA VERDE

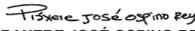
NÚMERO DE FOLIOS: TREINTA Y CUATRO (34) FOLIOS

RECIBIDO EL DÍA: 05 DE SEPTIEMBRE DE 2025

HORA: 17:26

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El secretario,


PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
 Secretario General Comisión Séptima

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 385 DE 2025 SENADO

por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República, se vinculan a la celebración de los trescientos cincuenta (350) años (1675-2025) de elevación y fundación de Medellín como Villa de Nuestra Señora de la Candelaria y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General

Honorable Presidente
LIIDIO GARCÍA TURBAY
 Senador de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
 Carrera 7ª No. 9-68. Edificio Nuevo del Congreso
 Bogotá D.C.



Radicado: 2-2025-053532
 Bogotá D.C., 5 de septiembre de 2025 16:17

Radicado entrada
 No. Expediente 43452/2025/OFI

Asunto: Comentarios al informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 385 de 2025 Senado "por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República, se vinculan a la Celebración de los Trescientos Cincuenta (350) años (1675 - 2025) de Elevación y Fundación de Medellín como Villa de Nuestra Señora de la Candelaria y se dictan otras disposiciones."

Respetado Presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto rendir homenaje el y vincular al Gobierno nacional y al Congreso de la República en la celebración de los trescientos cincuenta (350) años al municipio de Medellín como Villa de Nuestra Señora de la Candelaria el 02 de noviembre de 2025.

Para tal fin, la iniciativa en su artículo 4º autoriza al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias para la realización de las obras de infraestructura y desarrollo social allí señaladas.

Por un lado, en el artículo 5º autoriza la creación del "Centro de Estudios y Pensamientos Nicanor Restrepo" por el cual se realizarán actividades de investigación, análisis y difusión de conocimientos especializados sobre programas de emprendimientos, y que podrá contar contribuciones tanto del sector público como del privado. Así mismo, en el artículo 6º autoriza al Ministerio de Educación para crear el programa de becas para "jóvenes antioqueños" que obtengan los mejores resultados de las pruebas saber 11º.

Por otra parte, los artículos 7, 8 y 9 autorizan a la Asamblea Departamental de Antioquia y al Concejo Municipal de Medellín a emitir estampillas con las finalidades respectivamente de financiar mejoras en la calidad de vida de personas con afectaciones de salud, mejoras de equipos médico e infraestructura de salud e inversión para promover el turismo regional. Los organismos de administración territoriales antes señalados serán los encargados de fijar las características, tarifas, hechos generadores y demás aspectos que se consideren necesarios en cada una de estas estampillas.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Finalmente, en su artículo 10 se autoriza al Banco de la República la emisión de una moneda con fines conmemorativos y en su artículo 11 se autoriza al Gobierno nacional para que a través de FRISCO pueda transferir inmuebles que se encuentren en procesos de extinción de dominio por medio de patrimonio autónomo

Al respecto, es pertinente señalar que del análisis del articulado se desprende que el proyecto combina disposiciones de naturaleza conmemorativa, honorífica y tributaria con autorizaciones que inciden directamente en materia presupuestal y patrimonial, la concurrencia, en un mismo cuerpo normativo, de medidas con efectos tributarios (creación y regulación de estampillas), autorizaciones de incorporación y destinación de partidas presupuestales, facultades para la transferencia temporal de dominio de bienes públicos y la constitución de patrimonios autónomos, así como la creación de programas de becas y un centro de estudios, configura una pluralidad de materias que exige especial cuidado desde la perspectiva del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 superior conforme al cual "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella". Dicho mandato, a su vez, se complementa con el previsto en el artículo 169 del mismo ordenamiento superior, al disponer que "el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido". A partir de su regulación constitucional. La Corte ha destacado en la sentencia C-133/12² que el principio de unidad de materia se traduce en:

La exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran. Con ello, la propia Constitución Política le está fijando al Congreso dos condiciones específicas para el ejercicio de la función legislativa: (i) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, (ii) mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma, resultando inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible establecer esa relación de conexidad. Consecuencia de tales condiciones, sería, entonces, que el Congreso actúa en contravía del principio constitucional de unidad de materia, "cuando incluye cánones específicos que, o bien [no] encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado".

Así mismo, ha dicho que:

(...) "(i) todas las normas incluso las de financiamiento deben cumplir con los postulados del artículo 158 de la Constitución; (ii) dentro de los criterios para valorar el respeto al principio de unidad de materia se debe constatar la conexidad material, entendida como la relación objetiva que debe existir entre el asunto general sobre el cual versa una ley y el objeto del precepto analizado; la conexidad causal, que se refiere a la identidad de motivos que subyacen a la ley considerada globalmente y a las disposiciones que la integran; la conexidad teleológica, relativa a la identidad en los propósitos y los objetivos a los que responde la normatividad considerada en su conjunto y a los preceptos que la conforman; la conexidad sistemática, que se centra en la relación que debe existir entre todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hace que el articulado constituya un cuerpo organizado y estructurado en función de una temática o una problemática de base previamente acotada y determinada, a la que subyace una racionalidad interna y la conexidad consecencial estimada como la relación entre los efectos fácticos de una norma que

² COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-133/12, MP Mauricio González Cuervo.

aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley; (iii) es posible que algunas normas de carácter prestacional insertas en normas tributarias cumplan con la transparencia y la calidad del debate democrático.³

De conformidad con lo anterior y con el pronunciamiento de la Dirección General de Apoyo Fiscal, contenida en el memorando radicado 3-2025-010713⁴, podría ser cuestionada la conexidad entre la exaltación conmemorativa ordenada los primeros artículos del Proyecto de Ley con las otras disposiciones normativas del mismo, relacionadas con la autorización de emisión de estampillas y transferencia de bienes administrados por el Frisco. La Corte reiteró la Sentencia C-992 de 2001, de la manera que sigue:

"La unidad de materia no significa simplicidad temática, de tal manera que un proyecto solo pudiese referirse a un único tema. Por el contrario, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha sostenido que un proyecto puede tener diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable. Sin embargo, la Corte ha sido clara en señalar que no puede haber proyectos que traten de diferentes materias. Ello ocurriría cuando entre los distintos temas que hagan parte de un proyecto no sea posible encontrar una relación de conexidad, de manera que cada uno de ellos constituya una materia separada" (Énfasis fuera del texto)

En tanto a la expedición de las estampillas propuestas en el articulado, se expresó en el memorando anteriormente citado que el proyecto delega amplias facultades normativas a las autoridades territoriales para definir elementos esenciales de las estampillas —entre ellos, el hecho generador, la base gravable y las tarifas— sin fijar parámetros mínimos ni topes que orienten esa regulación como lo exige el artículo 338 superior.

"Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. **La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.**" (Énfasis fuera del texto)

Dicha delegación, en ausencia de criterios vinculantes en la ley, compromete el principio de certeza tributaria, dado que la creación o la configuración de tributos exige la determinación, por la vía legal, de los elementos básicos que configuran la obligación tributaria o, cuando menos, la imposición de parámetros objetivos que acoten la potestad reglamentaria territorial, la indefinición de tales elementos reduce la seguridad para los contribuyentes y aumenta la vulnerabilidad constitucional. La Corte ya se ha expresado en varias sentencias sobre la creación de las estampillas para las entidades territoriales en los siguientes términos:

(...) Las normas acusadas violan los principios de legalidad y certeza en materia tributaria porque no delimitan el contenido mínimo de la obligación, exigido por el artículo 338 superior para autorizar la creación de tributos. En particular, habilita a las entidades territoriales a crear tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta de seguridad, sin especificar nada más. Esta referencia genérica a una tipología tributaria, sin fijar el hecho generador de la imposición, es indeterminada y somete a los contribuyentes a una inseguridad jurídica. En efecto, el hecho de autorizar a las entidades territoriales para imponer tasas y sobretasas sin

pública del Gobierno nacional, se utilizarán a favor del Estado y serán destinados así: en un veinticinco por ciento (25%) a la Rama Judicial, en un veinticinco por ciento (25%) a la Fiscalía General de la Nación, en un diez por ciento (10%) a la Policía Judicial de la Policía Nacional para el fortalecimiento de su función investigativa, en un cinco por ciento (5%) para la Defensoría del Pueblo para el fortalecimiento de la defensa pública en los procesos de extinción de dominio y el treinta y cinco por ciento (35%) restante para el Gobierno nacional, quien reglamentará la distribución de este último porcentaje, teniendo como prioridad la reparación de las víctimas."

Dicho lo anterior, asignar los bienes extinguidos a un municipio específico para conmemoraciones históricas desconoce la naturaleza nacional de estos recursos y desnaturaliza la finalidad de la institución de la extinción de dominio. Además, esta disposición vulnera el principio de legalidad y la reserva de ley especial que rige en materia de bienes adquiridos por extinción de dominio, pues altera su destinación mediante una ley conmemorativa, ajena al régimen especial previsto en la Ley 1708 de 2014. Por ende, este artículo carece de viabilidad jurídica, tanto por contrariar la destinación legal de los bienes de extinción de dominio como por introducir, en la ley, un régimen patrimonial ajeno a su finalidad, lo cual puede vulnerar también la unidad de materia.

Finalmente, la financiación de las medidas autorizadas con el proyecto de ley por parte de la Nación dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo a la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996⁵) que al respecto establece:

"Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".

Conforme a lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre el particular caso de la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 1996⁶ manifestó:

"... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)".

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos

³COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, del Decreto 111 del 15 de enero de 1996. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto del presupuesto.
⁴COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

que se conozca cuáles situaciones o conductas serán objeto del imperio tributario del Estado, supone un grado de indefinición respecto de la obligación tributaria que resulta insuperable y que excede la autonomía de los entes territoriales.⁵ (Énfasis fuera del texto)

Adicionalmente, conforme con el pronunciamiento de la Dirección de Apoyo Fiscal es importante manifestar que en la reglamentación que expidan la Asamblea Departamental de Antioquia y el Concejo Municipal de Medellín de las estampillas autorizadas por el Proyecto de Ley, estas autoridades deben tener en cuenta los lineamientos trazados por el Consejo de Estado:

... De lo expuesto, para que se configure el hecho generador de la estampilla, se requiere que el acto, contrato u operación se realice en el territorio del departamento, y que cuente con la intervención de esta autoridad, no solo como sujeto activo de la relación tributaria, sino como un interviniente real en la operación que se grava con la estampilla.

Resulta ajeno a la estructura impositiva de las tasas parafiscales, como la "estampilla probienestar del anciano", que se pretenda gravar operaciones entre particulares sin la participación de la entidad territorial, o entre entidades de derecho público que no pertenecen al sector central o descentralizado del respectivo departamento. Además, porque con ello se viola el artículo 71(5) del Decreto Ley 1222 de 1986, que prohíbe a las asambleas departamentales, "imponer gravámenes sobre objetos o industrias gravados por la ley," como sería el caso del impuesto de industria y comercio que, además, de ser municipal recae sobre las actividades comerciales, industriales o de servicios realizadas en el respectivo municipio. En consecuencia, se confirma el fallo, pero por las razones expuestas en este acápite. [...]"⁶ (Énfasis fuera del texto)

En suma, se sugiere modificar el parágrafo 1 en el sentido de establecer textualmente que los recursos de la estampilla de que trata el artículo 7, estarán destinados a mejorar la calidad de vida de las personas con afectaciones en su salud por el consumo de sustancias psicoactivas. En igual sentido es pertinente precisar que la ejecución de los recursos se realizará a través de entidades que hacen parte del Sistema de Seguridad Social en Salud cuya especialidad sea el tratamiento de la dependencia de sustancias psicoactivas⁷.

Frete al artículo 11, es importante aclarar que la Ley 1708 de 2014, establece que el proceso de extinción de dominio es autónomo e independiente, y los bienes que son objeto de sentencia de extinción pasan a ser propiedad de la Nación, bajo la administración del FRISCO. Tales bienes no pueden tener una destinación libre ni discrecional, pues la ley establece de manera taxativa que deben orientarse a fines de utilidad pública y función social, tales como la financiación de la justicia, la seguridad, la reparación de las víctimas y la lucha contra la criminalidad como lo expresa el artículo 91 de dicha ley:

"Artículo 91. Administración y destinación. Los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, descontando aquellos destinados para el pago gradual y progresivo de los pasivos de dicho Fondo, los recursos que sean indispensables para el funcionamiento de la entidad encargada de la administración de los bienes, y las destinaciones específicas previstas en la ley y aquellas secciones del inventario de bienes a cargo de la Sociedad de Activos Especiales S. A. S. (SAE) que sean considerados estratégicos para los propósitos de política

⁵COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101/22. MP Antonio José Lizarrato Orampio.
⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Radicación 25000-23-27-000-2009-00085-01 (18744) 12 de marzo de 2012. Cp. Martha Teresa Briceño de Valencia
⁷ Ver nota No. 4

y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001¹⁰, sostuvo lo siguiente:

"(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria¹¹. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, preceptúa que "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 (...)". (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal¹² que "respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346

¹⁰COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
¹¹El artículo 154 de la Constitución señala: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales".
¹²COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 2001. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social".

de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Lo anterior en consonancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto que establece que cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que, de acuerdo con sus competencias, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Es por estas razones que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con la vinculación de la Nación al homenaje y la celebración de los trescientos cincuenta (350) años al municipio de Medellín como Villa de Nuestra Señora de la Candelaria el 02 de noviembre de 2025, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Además, para el caso de proyectos del orden territorial, la priorización y asignación de recursos estará condicionada a su selección, de acuerdo con lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996¹³.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de "autorícese" y se modifique los artículos anteriormente señalados, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014¹⁴, se indicó lo siguiente:

"... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público...". (Subrayas fuera de texto).

Conforme con lo anterior, este Ministerio rinde concepto favorable al proyecto del asunto, al constatar la inobservancia de los postulados establecidos en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

Cordialmente,

CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO
 Viceministro General
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 DGPRN/DAF/ OAJ

Proyecto: Natalia Salas Vidarte.
Revisó: María Angélica Bustillo Adachi
Aprobó: Rosa Dory Chaparro Espinosa
Copia: Dr. Diego Alejandro González González, Secretario General del Senado de la República.

¹³ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto
¹⁴ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-755 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO AL TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 430 DE 2025 SENADO, 186 DE 2024 CÁMARA
por medio del cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación al Museo Arqueológico de Galapa (MUGA) y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;"></p> <p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Honorable Senador ALEX XAVIER FLÓREZ HERNÁNDEZ Comisión Sexta Constitucional Permanente Cámara de Representantes CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8-68 Bogotá D.C.</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 42331/2025/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios al texto aprobado en segundo debate del proyecto de ley No. 430 de 2025 Senado, 186 de 2024 Cámara "Por medio del cual se declara patrimonio cultural de la nación al Museo Arqueológico de Galapa (MUGA) y se dictan otras disposiciones."</p> <p>Respetado Presidente,</p> <p>Por virtud de lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de ley, de iniciativa congresional, de acuerdo con su artículo 1, tiene por objeto declarar al Museo Arqueológico de Galapa, Atlántico (MUGA) como Patrimonio Cultural de la Nación.</p> <p>Para tal fin, el artículo 3 autoriza al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, a través de las partidas o traslados presupuestales necesarios y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, recursos para las siguientes obras:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La ampliación y mejoramiento de la reserva arqueológica, el laboratorio y las salas de exhibición actuales. 2. La construcción de nuevos espacios didácticos y de formación. 3. La construcción de salas de exhibición permanentes y temporales del Museo Arqueológico de Galapa. <p>Por su parte, el artículo 4 dispone que el Ministerio de las Artes, los Saberes y las Culturas, a través del Museo Nacional, supervisará la destinación de las partidas presupuestales necesarias para llevar a cabo las acciones descritas en los numerales 1, 2, y 3 del artículo 3 del proyecto de ley, encaminadas a la protección, conservación y desarrollo del Museo Arqueológico de Galapa (MUGA).</p> <p>Al respecto, es pertinente señalar que las actividades que se autorizan en el proyecto de ley con el fin de ser financiadas por parte de la Nación dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar,</p> <p><small>¹ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia del presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"</small></p>	<p>ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra contenido en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996²) que al respecto establece:</p> <p>"Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".</p> <p>Conforme con lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre el particular caso de la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996³ manifestó:</p> <p>"... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)"</p> <p>Por tanto, es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.</p> <p>Por otra parte, resulta conveniente poner de presente que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001⁴, sostuvo lo siguiente:</p> <p>"(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.</p> <p>No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria⁵. Ella quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.</p> <p>Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a</p> <p><small>² Colombia. Presidente de la República. Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996). "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto"</small> ³ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-101 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. ⁴ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1250 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. ⁵ El artículo 154 de la Constitución prevé: "Las leyes que tienen origen en cualquiera de las cámaras o propuestas de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en las cosas previstas en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 9º, 7º, 9º, 11 y 12 y las Decretos 1º y 2º del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o asignaciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."</p>
---	--

<p>créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, preceptúa que «Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el párrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 (...)».* (El resaltado no se encuentra en el texto original)</p> <p>Así mismo, ese Alto Tribunal⁶ ha establecido que “respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”. (El resaltado no se encuentra en el texto original).</p> <p>Lo anterior en consonancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto que establece que cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.</p> <p>Por lo expuesto, los gastos que podría ocasionar esta iniciativa para la Nación, relacionados con declarar Patrimonio Cultural de la Nación al Museo Arqueológico de Galapa, Atlántico (MUGA), podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Además, para el caso de proyectos del orden territorial, la priorización y asignación de recursos estará condicionada a su selección, de acuerdo con lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el citado Decreto 111 de 1996.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de “autorícese”, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C—755 de 2014, se indicó lo siguiente:</p> <p>“... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiarse recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al</p> <p><small>*Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil, Sentencia C—197/01, expediente OP—063, Objeciones Presidenciales al proyecto de ley N.º 22/98—Senado, 242/99—Cámara. “Respecto de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social”</small></p>	<p>Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público...” (Subrayas fuera de texto).</p> <p>Finalmente, se solicita ajustar la redacción de los artículos 2 y 4 del proyecto de ley en la medida que se establece el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Cultura apoyará la financiación y supervisará, entre otros, la destinación de las partidas presupuestales de la financiación de los procesos culturales llevadas a cabo por el Museo Arqueológico de Galapa, Atlántico (MUGA), dado que ese lenguaje podría entrar en contradicción de las autorizaciones otorgadas por la iniciativa en el resto del articulado y podría entenderse como una orden de gasto para el Ejecutivo la realización de las mismas, para lo cual se tendría que dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁷, el cual establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivos, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.</p> <p>En los anteriores términos, en el marco de las competencias establecidas por la citada Ley 819 de 2003, este Ministerio rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Así mismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa en los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO Viceministro General Ministerio de Hacienda y Crédito Público DGPPN/OAJ</p> <p>Copia: Dr. Jorge Eliecer Laverde Vargas — Secretario de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República</p> <p>Elaboró: Oscar Januario Bocanegra Ramírez Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco Revisó: Camilo Gutierrez VG</p> <p><small>⁷ Artículo 7. Análisis del impacto fiscal de las normas.</small></p>
--	---

CONTENIDO

Gaceta número 1648 - Lunes, 8 de septiembre de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS Págs.

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto en el Senado de la República al proyecto de ley número 10 de 2025 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 425 años de la fundación del municipio de Soacha en el departamento de Cundinamarca, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones - Ley Varón del Sol. 1

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del 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. 5

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del 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..... 13

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del proyecto de ley número 98 de 2025 Senado, por medio del cual se promueve la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones..... 18

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley número 385 de 2025 Senado, por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República, se vinculan a la celebración de los trescientos cincuenta (350) años (1675-2025) de elevación y fundación de Medellín como Villa de Nuestra Señora de la Candelaria y se dictan otras disposiciones. 27

Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito al texto aprobado en segundo debate del proyecto de ley número 430 de 2025 senado, 186 de 2024 Cámara, por medio del cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación al Museo Arqueológico de Galapa (MUGA) y se dictan otras disposiciones. 29