



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5^a de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXIV - N^o 2156

Bogotá, D. C., jueves, 13 de noviembre de 2025

EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 279 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se declara a la entonces Casanare como la cuna de la Constitución de la República de Colombia y cuna de la libertad de las hermanadas naciones andinas, Venezuela, Ecuador, Perú, y Bolivia, 1809 a 1824 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 30 octubre de 2025

Honorable Representante

PRESIDENTE

HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ

Honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia

Asunto: Informe de Ponencia Primer Debate al Proyecto de Ley número 279 de 2025 Cámara Respetado Presidente

En los términos de los artículos 150, 153 y 169 de la Ley 5^a de 1.992, y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 279 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se declara a la entonces Casanare como la cuna de la Constitución de la República de Colombia y cuna de la libertad de las hermanadas naciones andinas, Venezuela, Ecuador, Perú Bolivia, 1809 a 1824 y se dictan otras disposiciones*, iniciativa del honorable Senadora Sonia Bernal y el honorable Representante Hugo Archila.

Cordialmente,

LUIS CARLOS OCHOA
H.R. Departamento de Antioquia
 Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 279 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se declara a la entonces Casanare como la cuna de la Constitución de la República de Colombia y cuna de la libertad de las hermanadas naciones andinas, Venezuela, Ecuador, Perú, y Bolivia, 1809 a 1824 y se dictan otras disposiciones.

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

En el mes de agosto del 2025 fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley número 279 de 2025, *por medio de la cual se declara a la entonces Casanare como la cuna de la Constitución de la República de Colombia y cuna de la libertad de las hermanadas naciones andinas, Venezuela, Ecuador, Perú Bolivia, 1809 a 1824 y se dictan otras disposiciones*, iniciativa del honorable Senadora Sonia Bernal y el honorable Representante Hugo Archila.

El 14 de octubre de 2025 por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes se designó como Ponente para Primer Debate al honorable Representante Luis Carlos Ochoa Tobón.

2. OBJETO PROYECTO DE LEY

El objeto del presente proyecto de ley es reconocer y declarar a Casanare como la cuna de la Constitución de la República de Colombia y cuna de libertad de las naciones hermanas de Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia, pues desde el departamento de Casanare, en ese entonces provincia de Casanare, se gestó la independencia de Colombia y se consolidó la campaña libertadora de la entonces Nueva Granada.

FUNDAMENTOS NORMATIVOS

3.1. Fundamentos Constitucionales

En el Título I **De los principios fundamentales** se establece en el artículo 7º lo siguiente:

Artículo 7º. *El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.*

Además, en el artículo 8º se establece como una obligación la protección de las riquezas culturales del país

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

Así mismo, en el artículo 70 se establece la obligación del Estado de promover y fomentar el acceso a las diversas manifestaciones culturales, las cuales conforman la identidad nacional.

Artículo 70. *El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.*

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

Junto a la obligación de promover y fomentar manifestaciones culturales, se establece el patrimonio cultural bajo protección del Estado dándole la calidad de: inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Artículo 72. *El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.*

De los artículos expuestos anteriormente, se evidencia la importancia de la protección del patrimonio y la diversidad cultural, de lo cual deriva el reconocimiento y protección de nuestro legado histórico y memoria colectiva como Nación.

3.2. Fundamentos Legales.

A través de diferentes leyes, en Colombia se ha promovido la enseñanza de nuestra historia a los estudiantes de educación básica y media, el cual tiene como objetivo la construcción de una identidad nacional que reconozca la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana, la construcción de esta identidad y la comprensión de los procesos históricos y sociales de Colombia permite el desarrollo del pensamiento crítico desde temprana edad.

Se encuentra allí la Ley 1874 de 2017, la cual modifica parcialmente la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994. Esta ley establece como objetivo específico de la educación básica primaria es:

o) La iniciación en el conocimiento crítico de la historia de Colombia y de su diversidad étnica, social y cultural como Nación.

Y como objetivo de la educación básica secundaria:

h) El estudio científico de la historia nacional, latinoamericana y mundial, apoyado por otras ciencias sociales, dirigido a la comprensión y análisis crítico de los procesos sociales de nuestro país en el contexto continental y mundial.

Adicionalmente, se crea la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la enseñanza de la historia de Colombia, la cual se reglamentó a través del Decreto número 1660 de 2019:

Artículo 1º. *Naturaleza. La Comisión Asesora para la enseñanza de la historia de Colombia, es un órgano consultivo del Ministerio de Educación Nacional que realizará recomendaciones para la construcción de los documentos que orientan el diseño curricular de las Ciencias Sociales, con la historia de Colombia como disciplina integrada para los establecimientos educativos del país, correlacionada con la ética y la ciudadanía.*

Con ello se evidencia la importancia de la enseñanza de la historia de Colombia desde edades tempranas de formación.

3.3. Fundamentos jurisprudenciales

En la Sentencia 082 de 2020, como competencia de la Corte Constitucional, expresa lo siguiente:

“(...) el sentimiento nacional, es decir, la idea de formar parte de una Nación, no es algo que surja espontáneamente ni que pueda imponerse de manera artificial: es el resultado de la toma de conciencia de todo un conglomerado de las cosas materiales e inmateriales que le han sido, le son y le serán comunes; es el sentimiento de haber vivido por generaciones sobre un mismo suelo, de haber compartido una misma historia, de tener, por consiguiente, tradiciones y glorias comunes. Es tener en el presente intereses colectivos y fe en unos mismos valores; implica, además, forjarse para el porvenir ideales, objetivos y metas cuyo logro beneficiará a la colectividad entera. En una palabra, el sentimiento nacional consiste en considerar a la Nación como el símbolo unitario de intereses, aspiraciones, sentimientos y glorias comunes (...).

Lo cierto es que la Nación es un concepto que encuentra su origen en un sentimiento arraigado en las fibras más íntimas del ser: el sentimiento de una solidaridad que impele a los individuos a unirse en su voluntad de vivir juntos. Ese sentimiento es el que llamamos sentimiento nacional”.

Además,

De manera que, aparte de comprenderse la bandera, el escudo y el himno como símbolos patrios de una Nación, también hay bienes inmateriales y materiales, muebles o inmuebles, que representan una identidad nacional. Lugares, por ejemplo, que rememoran momentos históricos de un pueblo que contribuyen a perpetuar los lazos de generación en generación. Espacios como estos pueden ser, por ejemplo, el Puente de Boyacá, el Monumento a Los Lanceros del Pantano de Vargas, el Museo de la Independencia - Casa del Florero, la Catedral Primada de Bogotá, entre otros lugares. En ese mismo sentido, según la Unesco “[e]l patrimonio cultural en su más amplio sentido es a la vez un producto y un proceso que suministra a las sociedades un caudal de recursos que se heredan del pasado, se crean en el presente y se transmiten a las generaciones futuras para su beneficio (...) [c]ontribuye a la revalorización continua de las culturas y de las identidades, y es un vehículo importante para la transmisión de experiencias, aptitudes y conocimientos entre las generaciones”.

Como se evidencia en los apartados de la sentencia en mención, hay bienes inmateriales como las expresiones religiosas que integran la identidad nacional y con ellos el paso de la misma de generación en generación.

En la Sentencia C-111 de 2017 la Corte Constitucional, se refiere a lo ya establecido en la Constitución Política en dónde.

Es innegable que, por mandato constitucional y al tenor del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, cuya incorporación al derecho interno se realiza en los términos del artículo 93 de la Carta, el Estado tiene el deber jurídico de proteger, fomentar, difundir y salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial, incluso por la vía de la adopción de medidas financieras o de carácter presupuestal. Lo anterior se ve reforzado por la Observación General número 21 del CDESC, en la que se destaca el derecho que tiene toda persona de participar en la vida cultural, generando a cargo del Estado obligaciones de respeto, protección y cumplimiento. En relación con estas últimas, se impone el compromiso de “otorgar ayuda financiera o de otro tipo a artistas y organizaciones públicas y privadas, como [a] (...) asociaciones culturales, sindicatos y otras personas e instituciones dedicadas a actividades (...) creativas”. Se trata de una obligación que, por lo demás, adquiere especial trascendencia en el caso de las minorías étnicas, por cuanto la cultura que ellas expresan suele ser un componente esencial de su propia identidad.

Por otro lado, en la Sentencia C-567 de 2016

se establecen los beneficios de las expresiones culturales tanto para el individuo como para la comunidad como parte de un mayor bienestar y placer estético, lo cual forma parte de la dignidad humana,

Los beneficios que trae la cultura se han de valorar por lo que esta implica para el individuo y la colectividad. La Declaración de Friburgo expresa que los derechos culturales son esenciales para la dignidad humana (artículo 1º), y esta aseveración la comparte la Corte. El ejercicio de la libertad individual está limitado en parte por un conocimiento reducido de opciones vitales. La diversidad cultural expande por eso las fronteras de la libertad, toda vez que le muestra al individuo formas alternativas de desarrollarse o de cultivar sus relaciones con los demás y el entorno. La cultura, cuando además está enriquecida por el arte, le ofrece al individuo también placer estético y espiritual. Por eso la Corte ha señalado que “[u]na de las razones por las cuales las personas deben poder tener acceso a diferentes formas y visiones culturales, es porque ello les dará más herramientas creativas para expresarse, a la vez que les da mayor bienestar y placer estético y espiritual. [...] Las expresiones culturales no sólo reviven el pasado, enriquecen el presente”. Una manifestación de la cultura inmaterial, con amplio arraigo histórico, supone la transmisión generacional de una serie de usos, convenciones, conocimientos, expresiones técnicas y objetos, y por eso mismo su salvaguardia, como lo ha señalado el Ministerio de Cultura en este proceso, es una forma de preservar una ventana de acceso al pasado.

3. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

Con una superficie de 44.950 kilómetros cuadrados y una población de 44.490 habitantes, y un total de 19 municipios, siendo Yopal su capital fundada a inicios del siglo XX. El territorio de Casanare se distingue por una configuración fisiográfica que se articula en tres grandes conjuntos:

1. La vertiente oriental de la Cordillera Oriental, una zona montañosa con picos que alcanzan hasta los 4.000 metros sobre el nivel del mar.
2. El piedemonte, caracterizado por un relieve predominantemente ondulado con extensas praderas, donde se aprecian algunas colinas.
3. La llanura aluvial, compuesta por sabanas inundables y densos bosques de galería que bordean los diferentes ríos de la región.

Esta diversidad geográfica influye directamente en el clima, que varía significativamente entre subregiones. Se observan períodos de lluvia, con oleadas frías recurrentes, especialmente en el piedemonte. A medida que el terreno desciende y se avanza hacia la llanura, las temperaturas se incrementan progresivamente.

Culturalmente, Casanare es el epicentro de la tradición ganadera y campesina de los Llanos Orientales. La ganadería es labor intrínseca de

la identidad casanareña, ligadas a la historia de extensos recorridos del ganado. Esta rica herencia se manifiesta también en su folclore: el joropo, su música autóctona, se distingue por el sonido vibrante del arpa y el cuatro, y su gastronomía se identifica con los productos típicos de la región. Todo ello conforma una tradición que exalta el valor del trabajo en el campo.

Finalmente, la agricultura tiene un papel destacado, centrada principalmente en el cultivo del arroz. Esta actividad ha configurado dinámicas territoriales propias, con un legado histórico de haciendas y hatos que se remonta a la época colonial y la influencia de los misioneros jesuitas.

El legado histórico del departamento de Casanare destaca en la historia de Colombia pues en estas tierras se forjó el ejército patriota que la libertad a la Nueva Granada. En cabeza del general Francisco de Paula Santander se realizó una concentración del ejército disperso en la sabana, dirigidos por generales como Juan Nepomuceno Moreno, Ramón Nonato Pérez, Juan Galea, entre otros. A finales de noviembre de 1818, Santander junto con Juan Nepomuceno Moreno, logró consolidar el “Guías de Casanare”, ejército organizado y al cual le fue pagado un sueldo.¹

El 22 de junio de 1819, Pore adquirió un papel militar vital al ser el punto de unificación de las tropas. Allí se fusionaron el contingente del general Francisco de Paula Santander con las fuerzas comandadas por Simón Bolívar. Este ejército patriota, compuesto por cerca de 2.500 hombres (algunas fuentes sugieren hasta 4.000), inició su marcha estratégica hacia Boyacá desde este lugar. Entre ellos, destacaron los lanceros llaneros, reclutados en la amplia sabana, cuya participación fue estratégica para las victorias en el Pantano de Vargas y Boyacá. La ruta triunfal de Bolívar hacia Bogotá cubrió 38 municipios, y la travesía por Casanare incluyó poblaciones clave como Hato Corozal, Paz de Ariporo, Támará y Nunchía.

La exitosa campaña y defensa de la provincia de Casanare allanó la ruta que conduciría a Santafé, capital del Virreinato y propició el golpe definitivo a las huestes españolas. El ejército que permitió estas victorias se formó con indígenas, llaneros y refugiados de otras regiones del país tras la violenta reconquista liderada por Pablo Morillo. Esta reconquista desembarcó en el continente, a través de Venezuela en 1815 con aproximadamente 11.000 soldados entre 25 y 30 navíos cañoneros y 60 barcos de transporte. Pablo Morillo ingresó.

Por Santa Marta al virreinato, llegando finalmente a Santafé en 1816. Al llegar instaló tres tribunales el Consejo de guerra, para juzgar a los patriotas implicados en acciones bélicas y que ocuparon altos cargos en la depuesta República; el Consejo

¹ El legado histórico y de libertad de Casanare, Colombia - Consultado en: <https://www.parlamentoandino.org/index.php/actualidad/conoce-tu-region/131-el-legado-historico-y-de-libertad-de-casanare-colombia>

de purificación, para juzgar a aquellos traidores que habían estado comprometidos con la causa revolucionaria, pero que no habían ido a la guerra; finalmente, el Consejo de confiscación, para efectuar la confiscación de los bienes de los juzgados y cobrar exacciones a cambio de su libertad.² Se conoce que cerca de 5000 personas fueron ejecutadas entre 1815 y 1819.

Por lo anterior, el papel del ejército libertador en los llanos durante la reconquista, junto con la proclamación de un gobierno libre estableció los cimientos de la independencia de Colombia. La proclama de Pore se dio el 18 de diciembre de 1918, allí se produjo el encuentro de líderes políticos y militares de la Nueva Granada y Venezuela, con el fin de firmar esta proclama, cuyo propósito principal fue el establecimiento de un Estado Libre con un gobierno provisional sentando así las bases de la nueva Nación.

En Pore, se acordó que el gobierno provisional se compondría por una junta con todas las facultades del Congreso y un Presidente que tendría a su cargo las funciones ejecutivas. Juan Nepomuceno fue nombrado Presidente promisorio posición que mantuvo hasta 1819 cuando Simón Bolívar tomó el poder. Esta conquista se dio gracias a que el pueblo llanero mantuvo el ejército concentrado y organizado resistiendo los intentos de la reconquista española.



Juan Nepomuceno Moreno

Aunque la historia del departamento de Casanare y la ciudad de Pore no es muy difundida, son dos pilares fundamentales en la independencia, con el acuerdo del gobierno provisional se organizaron las

² “No es ni con tres ni con cuatro mil hombres que se conquista Casanare” Hace 200 años: la defensa de la Provincia de Casanare por Francisco de Paula Santander - <http://museonacional.gov.co/noticias/Paginas/Hace%20200%20an%C3%B3os%20la%20defensa%20de%20la%20Provincia%20de%20Casanare%20por%20Francisco%20de%20Paula%20Santander.aspx>

bases de la nueva República, mientras que en otras regiones del país se combatía con el ejército realista.

Además de establecer las bases del gobierno provisional, se dieron allí también el surgimiento de tácticas militares a cargo del coronel Ramón Nonato Pérez autor de la: *táctica del arrebate (Caballería que se lleva atada a la cola de otra) y de las lanzas largas para hacer frente a las tropas españolas, y quien recuperó la autonomía de dicho territorio tras la retoma del “pacificador” Pablo Morillo después de la Reconquista española.*³



Jesús María Zamora (1871-1948), *Marcha del Libertador Bolívar y Santander en la campaña de los Llanos* Ca 1915 Óleo sobre tela 80 x 110,2 cm Museo Nacional de Colombia, reg. 2189. Donado por la Fundación Beatriz Osorio (ca. 1960)

Destaca también la labor y actos patrióticos de los habitantes de Casanare. Se conoce la historia de María Rosa Lazzo de la Vega, dueña de la hacienda Tocaría, quien, durante varios años alimentó y dio refugio al ejército libertador, en los momentos en que la gesta se veía afectada por condiciones climáticas o de salud.

Historias como la anterior reafirman y demuestran que la proclama de Pore constituye además del inicio de una gran gesta militar, la primera muestra del espíritu republicano que llevó en últimas a la construcción del nuevo Estado que aún los colombianos seguimos formando, rescatando el esfuerzo de muchas otras regiones que al tiempo se proclamaban independientes como por ejemplo Santa Cruz de Mompox.

Por lo anterior, la historia de Pore, la capital efímera de Colombia es un testimonio vivo de la valentía y la determinación que moldearon el destino de una Nación. Este municipio, hoy en día un tesoro cultural, merece un lugar destacado en el mapa de Colombia y en los corazones de quienes valoran su pasado extraordinario.⁴

Hoy en día, la Ruta Libertadora en Casanare ofrece un recorrido por sitios de gran valor histórico:

- Pore: Se conservan los vestigios de sus construcciones coloniales, que atestiguan su pasado como capital del Estado de Casanare y una de las primeras sedes del gobierno

³ ¿Fue lo mismo la independencia que la formación de la República? - <https://www.senalcolombia.tv/general/fue-lo-mismo-independencia-que-formacion-republica>

⁴ Los Secretos de Pore: La Capital Efímera de Colombia - <https://fundacionllanoadentro.com/2023/09/29/los-secretos-de-pore-la-capital-ef%C3%ADmera-de-Colombia/>

de la Nueva Granada. El Museo de Juan Nepomuceno Moreno complementa este legado.

- Támará: En la Laguna del Tablón, el general Santander estableció su cuartel general.
- Nunchía: Es un punto icónico donde se encuentra la Calle Real y la Piedra de Bolívar, lugar desde el cual el Libertador pronunció un discurso motivador a sus tropas antes de ascender el difícil Páramo de Pisba.

4. COMPETENCIAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

4.1. Constitucional:

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

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

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

Interpretar, reformar y derogar las leyes.

4.2. Legal:

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

Artículo 6º. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. *El Congreso de la República cumple:*

[...]

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

Artículo 139. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS. *Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus Plenarias.*

Artículo 140. INICIATIVA LEGISLATIVA. *Pueden presentar proyectos de ley:*

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

5. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

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

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los Congresistas conforme a lo dispuesto en la ley.

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

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo

será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

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

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

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

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

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

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

6. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

El artículo 7^o de la Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece que en todo proyecto de ley que se ordene gastos debe existir en la exposición de motivos el respectivo análisis del impacto fiscal de la iniciativa.

Si bien en este caso se autoriza al Gobierno nacional para disponer de las partidas presupuestales necesarias para financiar determinados proyectos y no se ordena un gasto, la presente iniciativa no genera ningún costo fiscal a mediano o largo plazo

y se deja de presentar en la exposición de motivos.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto radicado en Secretaría	Texto propuesto Primer Debate
Artículo 1º. Declarar a la entonces Casanare como la Cuna de la Constitución de la República de Colombia y Cuna de la Libertad de las hermanadas Naciones Andinas, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia, 1809 a 1824 y se dictan otras disposiciones”.	Artículo 1º. Declarar a la entonces Casanare como la Cuna de la Constitución de la República de Colombia y Cuna de la Libertad de las hermanadas Naciones Andinas, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia, 1809 a 1824. y se dictan otras disposiciones”.

8. PROPOSICIÓN

De acuerdo a los anteriores argumentos que motivan la presente ponencia de proyecto de ley, se le solicita muy comedidamente a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes darle trámite positivo en Primer Debate al Proyecto de Ley número 279 de 2025 Cámara “*por medio de la cual se declara a la entonces Casanare como la cuna de la Constitución de la República de Colombia y cuna de la libertad de las hermanadas naciones andinas, Venezuela, Ecuador, Perú, y Bolivia, 1809 a 1824 y se dictan otras disposiciones*”.

LUIS CARLOS OCHOA
H.R. Departamento de Antioquia
Ponente

9. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE

LEY NÚMERO 279 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se declara a la entonces Casanare como la cuna de la Constitución de la República de Colombia y cuna de la libertad de las hermanadas naciones andinas, Venezuela, Ecuador, Perú, y Bolivia, 1809 a 1824 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA

Artículo 1º. Declarar a la entonces Casanare como la Cuna de la Constitución de la República de Colombia y Cuna de la Libertad de las hermanadas Naciones Andinas, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia, 1809 a 1824.

Artículo 2º. Autorícese al Gobierno nacional incorporar las partidas presupuestales necesarias para responder a la finalidad de obras de interés cultural e histórico para el país y el departamento de Casanare e impulsar todos los mecanismos de cofinanciación de los siguientes proyectos y obras de utilidad pública y de interés social:

- Erigir un monumento a la libertad de las cinco naciones andinas o bolivarianas, en las Veredas Rosa Blanca y Chire Nuevo,

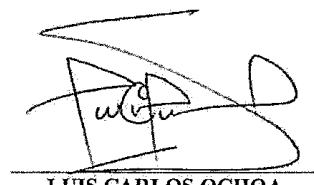
municipio de Hato Corozal, Casanare, lugar del escenario de la Batalla de Santa Rosa de Chire del 31 de octubre de 1815.

- b) Diseño y construcción de un Parque Museo a Cielo Abierto con temáticas repartidas en los municipios de Hato Corozal, Paz de Ariporo, Pore, Támará, Nunchía y Orocué donde se exprese la historia y la memoria de los hechos libertarios de 1809 a 1824.
- c) Monumento en el municipio de San Luis de Palenque, Casanare, en honor a la creación de los Batallones Cazadores y Guías de Casanare, semilla del Ejército Libertador y principio de la existencia del actual Ejército de Colombia.
- d) Monumento en el municipio de Paz de Ariporo al prócer Juan Nepomuceno Moreno, Primer Presidente Republicano de la Nueva Granada.
- e) Declarar a los municipios de Casanare y por donde pasó la Ruta Libertadora, como Ruta itineraria Cultural de la Nación en aras de desarrollar y promocionar esta región como destino turístico.

Artículo 3º. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en conjunto con el Ministerio de Industria y Comercio, y el Ministerio del Medio Ambiente y desarrollo sostenible, en articulación con la gobernación de Casanare y las alcaldías de los municipios Hato Corozal, San Luis de Palenque, Paz de Ariporo, Pore, Támará, Nunchía y Orocué, realizaran la estructuración y puesta en marcha de la cadena productiva de turismo y cultura a través de un Plan de desarrollo Turístico para estos municipios, en aras de la recuperación de la memoria y conservación del patrimonio con enfoque de turismo comunitario y de naturaleza que contribuya al desarrollo de la economía del turismo que remplazaría en parte la economía petrolera.

- a) El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en conjunto con el Ministerio de Industria y Comercio, y el Ministerio del Medio Ambiente, acompañarán y apoyarán a la institucionalidad de los municipios inmersos en esta ley, en la elaboración, tramitación, financiación y ejecución de los proyectos ambientales, de patrimonio, remodelación, y construcción de la infraestructura cultural, y de medio ambiente que tengan que ver con la historiografía de la que trata esta ley.
- b) Autorícese al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para cumplir la presente ley, previa inscripción de los propuestas e iniciativas en el Banco de Proyectos de Inversión Pública del Departamento de Planeación y cumpliendo las disposiciones legales que tienen que ver con la figura de cofinanciamiento.

Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.



LUIS CARLOS OCHOA
H.R. Departamento de Antioquia
Ponente

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá D.C., 4 de noviembre de 2025

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para Primer Debate al **Proyecto de Ley No. 279 de 2025 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA A LA ENTONCES CASANARE COMO LA CUNA DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y CUNA DE LA LIBERTAD DE LAS HERMANADAS NACIONES ANDINAS, VENEZUELA, ECUADOR, PERÚ Y BOLIVIA, 1809 A 1824 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

Dicha ponencia fue firmada por el Honorable Representante **LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN**.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 - 958/25 del 4 de noviembre de 2025, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 368 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe el uso de los sistemas de armas autónomas letales, se regula el uso de los sistemas de armas semiautónomas letales en el sector de la defensa y seguridad nacional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre de 2025

Secretario

JUAN CARLOS RIVERA PEÑA

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Ponencia para Primer Debate al **Proyecto de Ley número 368 de 2025 Cámara, por medio de la cual se prohíbe el uso de los sistemas de armas autónomas letales, se regula el uso de los sistemas de armas semiautónomas letales en el sector de la defensa y seguridad nacional y se dictan otras disposiciones.**

Señor Secretario:

Atendiendo a la honrosa designación que nos hiciere la Mesa Directiva, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5^a de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, de la manera más atenta, por medio del presente escrito, procedemos a rendir Informe de **Ponencia Positiva** para Primer Debate en la Comisión Segunda de Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 368 DE 2025 Cámara., *por medio de la cual se prohíbe el uso de los sistemas de armas autónomas letales, se regula el uso de los sistemas de armas semiautónomas letales en el sector de la defensa y seguridad nacional y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente.

	
DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara Coordinador Ponente	ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ Representante a la Cámara Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 368 DE 2025 CÁMARA

I. OBJETO DEL PROYECTO

Esta ley tiene por objeto prohibir el uso de sistemas de armas autónomas letales en el territorio nacional y establecer un marco normativo estricto para el uso y desarrollo de sistemas de armas semiautónomas letales en el sector defensa, garantizando su implementación conforme a la protección de los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, y a la aplicación de los principios establecidos en el artículo 5^o de esta ley.

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley número 368 de 2025 Cámara fue radicado el día 24 de septiembre en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables Representante *David Alejandro Toro Ramírez, Carmen Felisa Boscán Ramírez, David Ricardo Racero Mayorca, Erick Adrián Velasco Burbano, Gabriel Becerra Yáñez, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Ingrid Johana Aguirre Juvinao, John Jairo González Agudelo y Norman David Bañol Álvarez* siendo publicado en la **Gaceta del Congreso** del Colombia número 1846 de 2025.

El día 22 de octubre de 2025, la Secretaría de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, mediante Oficio CSCP - 3.2.02.268/2025(IS) nos designa a los honorables Representante *David Alejandro Toro Ramírez* (Coordinador) y *Elizabeth Jay-Pang Díaz* como Ponentes de la iniciativa legislativa, motivo por el cual procedemos a rendir Informe de Ponencia para Primer Debate.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa legislativa consta de doce (12) artículos incluida la vigencia:

El artículo 1^o. Establece el objeto del proyecto

de ley.

El artículo 2^o. Consagra las definiciones que sustentan la iniciativa entre las cuales se incluyen conceptos como sistemas de armas semiautónomas letales, control humano significativo, operador, supervisor y desarrollador.

Artículo 3^o. El Ministerio de Defensa será responsable de supervisar el uso, desarrollo e implementación de los sistemas de armas semiautónomas letales por parte de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

El artículo 4^o. Dispone el registro y control de los sistemas de armas semiautónomas letales antes de su implementación operativa.

El artículo 5^o. El uso de los sistemas de armas semiautónomas letales se regirá por los principios de humanidad, distinción, necesidad militar, limitación, precaución, transparencia, control humano significativo, legalidad, ética y responsabilidad, proporcionalidad, explicabilidad, previsibilidad.

El artículo 6^o. Prohíbe el uso de armas semiautónomas letales en zonas civiles, en situaciones de alto riesgo para la población, en operaciones no militares y en tiempos de paz.

El artículo 7^o. Prohíbe en todo el territorio nacional utilizar, diseñar, desarrollar, producir, poseer, adquirir, desplegar, transferir o utilizar sistemas de armas autónomas letales en el país.

El artículo 8^o. Tipifica como delito la fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas autónomas letales.

El artículo 9^o. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Defensa, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio Público, expertos técnicos y humanitarios reglamentará la materia dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley.

El artículo 10. Los operadores, supervisores, desarrolladores, comandantes responsables de los sistemas de armas semiautónomas letales serán responsables de cualquier falla, abuso o uso indebido de estas.

El artículo 11. Las disposiciones contenidas en la iniciativa deben ajustarse al marco fiscal de mediano plazo y a las demás normas presupuestales.

El artículo 12. Establece la vigencia.

IV. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley fue radicado durante la Legislatura 2024-2025, se le asignó el número 436 de 2024 Cámara, y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 2091 de 2024. Posteriormente, fue archivado conforme a lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5^a de 1992.

Es importante señalar el 20 de marzo de 2025, se realizó Mesa Técnica a la que asistieron delegados por parte del Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Relaciones exteriores, académicos y otros actores con la finalidad de fortalecer la iniciativa, evaluar los alcances, impactos y posibles

ajustes normativos, surgiendo las siguientes consideraciones dentro del espacio:

Olguer Sebastián Morales Valenzuela (Director de Proyecciones de capacidades e innovación del Ministerio de Defensa): Interviene realizando aportes sustantivos a la iniciativa legislativa con énfasis en la definición clara de los roles y responsabilidades de los supervisores, operadores y diseñadores de sistemas de armas autónomas letales. Asimismo destaca la necesidad de establecer criterios de clasificación y parámetros normativos para su uso y propone que la iniciativa incluya un marco regulatorio específico aplicable a las armas semiautónomas letales.

CT. Ingrid Lizeth Ochoa Riscanevo (Departamento Estratégico de la Fuerza Aeroespacial Colombiana): Presenta consideraciones a la iniciativa legislativa, sugiriendo la inclusión explícita de la expresión “**sistemas de armas autónomas letales**”, en consonancia con el uso adoptado en el ámbito internacional. Esta denominación resulta pertinente, toda vez que las armas no se reducen a un único elemento, sino que comprenden un conjunto de componentes interrelacionados que operan con un propósito común, constituyendo así un sistema integral.

Asimismo, señala que el Grupo de Expertos Gubernamentales reunido en el marco de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales de las Naciones Unidas ha adoptado deliberadamente dicha expresión con el objetivo de abarcar la diversidad de elementos que pueden presentar distintos grados de autonomía o automatización en sus funciones. Este enfoque busca evitar que algún componente con incidencia en el ciclo operativo del arma, especialmente en lo relativo a la selección de objetivos y el uso de la fuerza letal quede fuera del marco normativo, atendiendo a las implicaciones jurídicas y éticas que dichos procesos conllevan.

Además, advierte que una de las principales dificultades en la regulación de los sistemas de armas autónomas radica en la autonomía incorporada en sus procesos operativos, lo cual plantea serios desafíos desde el punto de vista normativo, ético y operacional, enfatizando en la fase inicial, desarrollo, hasta la selección y ataque directo, haciendo relevancia en la postura del Comité Internacional de la Cruz Roja, quien ha señalado que si hablamos de la existencia de sistemas de armas autónomas letales partiremos del hecho de que los dos componentes más importantes que comprenden el ciclo de un sistema que serían la selección y entrega de armamento tendrían que ser sin intervención humana como una perspectiva muy funcional del sistema.

Por otro lado, expresa que el Grupo de Expertos Gubernamentales ha identificado diversas categorías y modalidades de autonomía de los sistemas de armas, varias de las cuales han sido desarrolladas por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, lo que ha permitido establecer un marco de referencia claro sobre los niveles de intervención

humana requeridos en cada fase del uso del sistema. Este enfoque facilita discernir cuándo es necesario aplicar un voto humano y cuándo puede prescindirse de él, considerando que, en determinados contextos o entornos operacionales, el control humano significativo podría no ser imprescindible desde la perspectiva de la óptica militar.

Conforme a lo anterior, se exponen las tres modalidades de autonomía existentes, las cuales permiten identificar el nivel de intervención humana y el momento del ciclo operativo en el que esta se ejerce. En primer lugar, la modalidad *Human-in-the-Loop* que hace referencia a los sistemas de armas semiautónomos, en los cuales el sistema realiza una serie de actividades impulsadas por el ser humano. En segundo lugar, la modalidad *Human-on-the-Loop* que se caracteriza por permitir la supervisión humana durante la operación del sistema, incluyendo la posibilidad de voto por parte del operador, así como la reprogramación o el ajuste funcional en tiempo real. Por su parte, la modalidad *Human-out-of-the-Loop* que describe sistemas que una vez activados operan de manera completamente autónoma, identificando, seleccionando y atacando objetivos sin ninguna intervención ni supervisión humana, lo que plantea desafíos significativos desde los puntos de vista jurídico, ético y operacional.

Para concluir, señala la importancia de regular esta materia con el objetivo de aprovechar las ventajas que ofrecen las tecnologías en el ámbito militar y en el desarrollo económico, resolviendo interrogantes fundamentales como: ¿Cuál debería ser el grado de autonomía permitido en los sistemas de armas autónomas letales? y, en consecuencia, estableciendo los parámetros y la finalidad de su uso, propósito real.

Julián Camilo Silva Sánchez (Consejero Coordinador Del G.I.T. DE Desarme y No Proliferación): Enfatiza en la importancia de regular la materia dada la laguna normativa existente tanto a nivel nacional como internacional frente al acelerado desarrollo de los sistemas de armas autónomas letales. En este contexto, expone la participación del Estado colombiano a nivel internacional y las recomendaciones que como ministerio hacen a la iniciativa, de la siguiente manera:

- Actualmente, existe un Grupo de Expertos Gubernamentales en el que Colombia participa activamente, y que ha venido desarrollando discusiones sustantivas sobre las implicaciones del uso de los sistemas de armas autónomas letales. Por tanto, se sugiere consultar las conclusiones y avances de dicho grupo con el fin de actualizar el enfoque tecnológico, definir adecuadamente las cadenas de mando, los mecanismos de responsabilidad, el control humano significativo, e incorporar estos elementos en el diseño normativo de la iniciativa legislativa.

- La participación de Colombia en el G16, un grupo de países que ha venido discutiendo los sistemas de armas autónomas letales cuyo fin es la expedición de una normativa internacional sobre el tema, considerando la posibilidad de regular el sistema debido al potencial en la lucha contra el narcotráfico, identificación de zonas.

En conclusión, expresa que es fundamental discutir estas temáticas y promover su continuidad, teniendo en cuenta además el desarrollo de los debates a nivel internacional y asegurar el cumplimiento de los estándares que establezcan organismos como las Naciones Unidas.

Camilo Serna (Director de la ONG - Campaña Colombiana Contra Minas): Plantea interrogantes y problemáticas de la inteligencia artificial derivada de los sesgos en los que pueda incurrir el programador, máximo cuando muy difícilmente se producen en Colombia y provienen de países como China o Estados Unidos. Diseñados con una programación que quien la hace tiene unas características en su forma de ser y de pensar, que en últimas se las está atribuyendo al software que está desarrollando, plantea el ejemplo de la clasificación de personas como buenas o malas y la problemática que se genera si en una actuación se cumple con una característica considerada como “mala” y por dicho evento el sistema, arma decide eliminarlo.

Por otro lado, argumenta que la inteligencia artificial es el aprendizaje de internet, señalando que si el internet dice que en las cárceles hay personas que son de cierto color, usan tatuajes, son musulmanes, terroristas, y todo eso lo está aprendiendo el sistema y yo le pedí al sistema que me cuidara a mi hijo y resulta que es posible que el niño cumpla con alguna característica que el sistema está aprendiendo de personas buenas o malas, y, tomando en su aprendizaje decisiones, termine adaptando acciones que acaben con la persona que cumple con una característica que lo cataloga como mala.

Conforme a lo anterior, precisa que es fundamental establecer el grado de autonomía que se les va a permitir a los diferentes sistemas existentes y que tienen la capacidad de tomar decisiones, destacando que al día de hoy no existen armas autónomas que puedan por sí mismas tomar la decisión de atacar a un blanco. Sin embargo, sí existen sistemas que están encaminados hacia ese nivel de autonomía, por lo que recomienda que Colombia regule y prohíba la autonomía total de las armas, es decir, que no haya intervención humana en ninguno de los estadios del desarrollo de ese tipo de armas, ni en la fabricación, programación, ni en su puesta en funcionamiento, manteniendo la responsabilidad en el ser humano, así como en el caso de las minas antipersonales. Además, recomienda tener en cuenta el desarrollo de la normatividad internacional y la participación del país en dichos espacios.

Jesús Eduardo Sanabria Moyano (Profesor Investigador de la Facultad de Derecho

Universidad Militar Nueva Granada): Agradece la invitación a disertar sobre el uso de la inteligencia artificial en los conflictos armados contemporáneos, resaltando que, en las investigaciones realizadas, no se ha encontrado un Estado que teniendo un conflicto armado interno esté pensando en regular las armas autónomas letales. Expresando que esta sería la primera iniciativa a nivel internacional que aborda los conflictos armados de carácter interno, ya que las normativas existentes se han enfocado en conflictos armados de carácter internacional.

Hace énfasis en dos regímenes que se especializan y trabajan en la regulación del uso de estas armas en contextos de conflicto armado. Por un lado, Estados Unidos con una política dirigida al patrocinio y apoyo de la empresa privada para el desarrollo de estas tecnologías; y por otro, Rusia y China, que optan por la inversión estatal en el desarrollo de dicha tecnología para ejercer control directo sobre ella. Estos dos grandes regímenes se encuentran en medio del debate impulsado por organizaciones internacionales tanto gubernamentales como no gubernamentales, que han puesto sobre la mesa la necesidad de regular las armas autónomas letales, con especial énfasis en la prohibición de su uso contra objetivos civiles o personas.

Lo anterior lo fundamenta en el principio de la humanidad, cuyo objetivo es que, incluso en la guerra, se conserve la humanidad. El Derecho Internacional Humanitario permite el desarrollo de hostilidades, pero establece como límite básico la humanidad. Con el desarrollo de armas autónomas letales, surge el riesgo de no saber quién opera detrás del software, cómo se alimenta el sistema y bajo qué parámetros se toman decisiones. Este riesgo ya ha sido objeto de revisión y estudio, no necesariamente en el contexto de conflictos armados, pero sí en otros ámbitos, como lo ha hecho la Unesco y las Naciones Unidas, donde se han establecido estándares y principios éticos sobre el uso de la inteligencia artificial que pueden ser aplicables al contexto de los sistemas de armas autónomas letales.

Por otro lado, expresa que el principio de humanidad y la necesidad de mantener la intervención del ser humano en los conflictos armados conllevan una responsabilidad ética ineludible. Es urgente evitar las muertes provocadas por algoritmos, pues surge la pregunta fundamental: ¿quién tiene la capacidad de decidir quién vive y quién no? Ese es el dilema moral que las organizaciones internacionales han debatido de manera constante frente a la utilización de sistemas de armas autónomas letales.

Señala que precisamente por ese dilema, no existe hasta el momento una aplicación directa de armas autónomas letales por parte de agentes del Estado. Lo que sí se ha implementado son sistemas de armas semiautónomas en los cuales existe intervención humana en los puntos críticos del proceso: en la selección del objetivo, en la decisión sobre el uso de la fuerza letal y en la ejecución misma de dicha fuerza. En esos puntos debe estar el control humano. Es decir, el ser humano debe mantener la autoridad

y responsabilidad en la decisión de seleccionar el objetivo y en la materialización del uso de la fuerza.

Expresa que el Comité de Expertos Gubernamentales ha reiterado desde el año 2021 que los objetivos deben ser de naturaleza eminentemente militar, norma consuetudinaria del Derecho Internacional Humanitario, cuyo cumplimiento resulta fundamental para evitar que el desarrollo tecnológico transgreda los principios básicos que rigen los conflictos armados.

En cuanto a los principios señalados en el proyecto de ley, recomienda incluir la tutela efectiva para quien se considere afectado por la utilización de un arma semiautónoma, así como el principio de explicabilidad, entendido como la posibilidad de conocer qué sucede al interior de la “caja negra”, es decir, qué ocurre dentro del algoritmo que alimenta el sistema de armas semiautónomas y qué sesgos podrían estar presentes en dicha herramienta. Por ello, es fundamental que la entidad encargada de la supervisión del arma realice un control ético, tanto previo como posterior, sobre la utilización del software, con el fin de analizar la posible responsabilidad de quien desarrolla y opera el algoritmo.

Para finalizar, hace énfasis en que el país se encuentra en un momento crucial para la regulación de los sistemas de armas autónomas y semiautónomas. Señala que, en la actualidad, en el marco del conflicto armado, los grupos armados ya están utilizando drones, aunque en un nivel arcaico de automatización del ejercicio de las hostilidades. Estos dispositivos incluyen explosivos y son lanzados de manera indiscriminada contra objetivos que los grupos consideran militares.

Deja constancia de la muerte de un niño en el Cauca en el año 2024, y advierte que, para el 2025, estos grupos ya están reclutando ingenieros electrónicos y de software, además de adquirir drones. Esta situación evidencia la necesidad urgente de formular políticas de regulación que incluyan principios éticos, con el fin de garantizar la responsabilidad en el uso de armas o sistemas autónomos no tripulados dentro de un marco ético claro.

V. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

La regulación de las armas autónomas en Colombia es una necesidad urgente debido al vacío jurídico existente en cuanto a prohibición, tanto a nivel nacional como internacional. Este vacío es uno de los factores que actualmente preocupa a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por lo que fue un tema central en el debate de la declaración conjunta emitida el 21 de octubre de 2022, durante la Asamblea General en Nueva York. En dicho evento, 70 Estados, incluido Colombia, expresaron su preocupación por el acelerado ritmo de las nuevas tecnologías, incluyendo las relacionadas con la autonomía en los sistemas de armas.

Sin embargo, durante la Asamblea también

se consideró el riesgo de incorporar sistemas de armas autónomas letales desde las perspectivas humanitaria, legal e incluso ética, un vacío jurídico que hace imperativo abordar los riesgos, desafíos, limitaciones y buenas prácticas, pero sobre todo garantizar la intervención y responsabilidad humana.

Las armas autónomas letales pueden ser definidas como⁵

(...) sistemas de armas que, una vez activados, son capaces de identificar, seleccionar y atacar objetivos con intervención humana mínima o nula, y pueden clasificarse según su nivel de autonomía (total, parcial o supervisada), su medio de despliegue (terrestre, aéreo o marítimo) y su uso (letal o no letal).

Respecto a las armas autónomas letales y el control humano significativo, El Comité Internacional de la Cruz Roja, han considerado que:

(...) solo los humanos pueden hacer juicios año específicos según el contexto en materia de distinción, proporcionalidad y precauciones en el combate. Solo los humanos pueden comportarse de manera ética, defender la responsabilidad moral y mostrar piedad y compasión. Las máquinas no pueden aplicar los juicios complejos y únicamente humanos requeridos en los campos de batalla a fin de respetar el derecho internacional humanitario. Como objetos inanimados, nunca serán capaces de encarnar la conciencia humana o los valores éticos.⁶

Conforme a lo anterior, la presente iniciativa tiene como objetivo garantizar la intervención humana en los momentos clave de la implementación y uso de este tipo de armas, especialmente en la identificación de objetivos militares y en la toma de decisiones sobre la ejecución de ataques. En ese sentido, y con el propósito de asegurar un control humano significativo, esta propuesta reglamenta el uso de sistemas de armas semiautónomas letales en el sector defensa y, en consecuencia, prohíbe en el territorio nacional el uso, diseño, desarrollo y producción de sistemas de armas autónomas letales, teniendo en cuenta la participación activa de Colombia a nivel internacional donde ha sostenido la necesidad de establecer un marco normativo vinculante que prohíba el uso de sistemas de armas autónomas letales, toda vez que no cuentan con intervención humana durante el uso de la fuerza. Siendo importante resaltar los espacios donde Colombia ha desempeñado un papel relevante en la prohibición de sistemas de armas autónomas letales:

- Debates del Grupo de Expertos Gubernamentales relacionados con las tecnologías

⁵ Organización de Estados Americanos. (s.f). Policy Brief. Informe sobre Sistemas de Armas Autónomas Letales

⁶ Comité Internacional de la Cruz Roja. (26 de julio de 2022). *Armas Autónomas: Los Estados deben acordar qué significa control humano en la práctica.* <https://www.icrc.org/es/document/armas-autonomas-los-estados-deben-acordar-que-significa-control-humano-en-la-practica>.

emergentes en el ámbito de los sistemas de armas autónomas letales (GEG sobre LAWA), en el marco de la Convención de Naciones Unidas. En este foro, se avanza en la negociación del texto consensuado, basado en un documento propuesto por la Presidencia del GGE. El mandato del Grupo incluye la elaboración de una propuesta de instrumento jurídicamente vinculante para regular estas tecnologías. Actualmente, el GGE trabaja en la construcción de entendimientos comunes y un marco normativo internacional que garantiza el uso responsable de los SAAL, en línea con el Derecho Internacional Humanitario (DIH), espacios donde han hecho énfasis en los riesgos que representan la incorporación de armas autónomas letales.

- Comisión de desarme de Naciones Unidas (UNDC), participación que refleja el compromiso del país con la paz y la estabilidad global, así como su interés en promover marcos normativos que garanticen el uso responsable de las nuevas tecnologías en el ámbito de seguridad y desarme.
- Asamblea General de las Naciones Unidas Comisión Primera, donde se promueve el desarrollo de marcos normativos que garanticen el control y juicio humano apropiados al contexto, sobre los sistemas de armas y el pleno respeto al derecho internacional.
- Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Armas Autónomas, Colombia lideró activamente la Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Armas Autónomas en 2023, un espacio de diálogo multilateral que promovió el análisis regional sobre los desafíos humanitarios y de seguridad que plantean estos sistemas. Como resultado de esta iniciativa, los Estados participantes adoptan la Declaración de Belén, documento que refleja el compromiso colectivo con la regulación internacional de los sistemas de autónomos, la preservación de las armas del control humano significativo en el uso de la fuerza y la protección de los principios del Derecho Internacional Humanitario. Esta conferencia constituyó un aporte estratégico de Colombia a la discusión global sobre tecnologías emergentes en el ámbito de la seguridad y defensa.

Por otro lado, el Comité Internacional de la Cruz Roja, ha señalado que los sistemas de armas autónomas son capaces de seleccionar y atacar objetivos sin intervención humana alguna. Por esta razón, dicho organismo ha recomendado a los Estados adoptar nuevas normas internacionales, jurídicamente vinculantes que prohíban el uso de armas autónomas letales que no cuenten con un control humano significativo.

En consonancia con lo anterior el presente proyecto tiene como propósito asegurar el estricto cumplimiento de los principios fundamentales del

Derecho Internacional Humanitario, incluyendo la distinción, proporcionalidad y precaución con el fin de minimizar riesgos para la población civil y prevenir posibles violaciones a las normas internacionales. Asimismo, se busca mantener un adecuado equilibrio entre la autonomía tecnológica y el control humano necesario para decisiones que implican el uso de la fuerza.

Conforme a lo expuesto anteriormente, se ha planteado que el uso de armas semiautónomas letales por parte de la Fuerzas Militares y Policía Nacional se desarrolle bajo el control humano significativo, es decir que el operador humano, deberá contar con la capacidad de intervenir, suspender o redirigir el funcionamiento del sistema en momentos claves de la operación como la selección del objetivo militar y ataque.

VI. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

El Artículo 1º de la Constitución Política que establece los principios fundamentales del Estado social de Derecho:

“Artículo 1º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

El Artículo 2º de la Constitución Política que señala los fines esenciales del Estado:

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

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

El Artículo 216 de la Constitución Política que define quienes integran la Fuerza Pública, señalando:

“La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo”.

Por otro lado, el artículo 217 de la Carta Magna dispone:

“Artículo 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aeroespacial.

Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

La ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio”.

El Decreto número 2535 de 1993, mediante el cual se establece normas sobre armas, municiones y explosivos, define en su artículo 8º las armas de guerra o de uso exclusivo de la Fuerza Pública, de la siguiente manera:

“Artículo 8º.- Armas de guerra o de uso privativo de la Fuerza Pública. Son armas de guerra y por tanto de uso privativo de la Fuerza Pública, aquellas utilizadas con el objeto de defender la independencia, la soberanía nacional, mantener la integridad territorial, asegurar la convivencia pacífica, el ejercicio de los derechos y libertades públicas, el orden constitucional y el mantenimiento y restablecimiento del orden público, tales como:

- a. Pistolas y revólveres de calibre 9.652 mm. (.38 pulgadas) que no reúnan las características establecidas en el artículo 11 de este decreto;
- b. Pistolas y revólveres de calibre superior a 9.652 mm. (.38 pulgadas);
- c. Fusiles y carabinas semiautomáticas de calibre superior a 22 L.R;
- d. Armas automáticas sin importar calibre;
- e. Los antitanques, cañones, morteros, obuses y misiles de tierra, mar y aire en todos los calibres;
- f. Lanzacohetes, bazucas, lanzagranadas en cualquier calibre;
- g. Cargas explosivas tales como bombas de mano, bombas de aviación, granadas de fragmentación, petardos, proyectiles y minas.
- h. Granadas de iluminación, fumígenas, perforantes o de instrucción de la Fuerza Pública;
- i. Armas que lleven dispositivos de tipo militar como miras infrarrojas, laséricas o accesorios como lanzagranadas y silenciadores;
- j. Las municiones correspondientes al tipo de arma enunciadas en los literales anteriores.

Parágrafo 1º. En material descrito en el literal g) podrá ser autorizado de manera excepcional, previo concepto favorable del Comité de Armas, de

que trata el artículo 31 de este decreto.

Parágrafo 2º. El Gobierno nacional por conducto del Ministerio de Defensa Nacional determinará las armas de uso privativo que puedan portar los miembros de los organismos nacionales de seguridad y otros cuerpos oficiales armados de carácter permanente creados o autorizados por la ley”.

- La Declaración Universal de Derechos Humanos, ratificada por Colombia en el año 1969, es uno de los pilares fundamentales del derecho internacional. Este documento establece un conjunto de derechos y libertades inherentes a todos los seres humanos, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José), ratificada por Colombia en el año 1973, cuyo objetivo principal es reconocer y promover la dignidad humana, y establecer un conjunto de derechos y deberes que son inherentes a todas las personas, estableciendo que dentro de un estado social de derecho en el cual se rigen las instituciones democráticas, la garantía de los derechos humanos se basa en el establecimiento de condiciones básicas necesarias para su sustentación como la alimentación salud, libertad, participación política.
- Derecho Internacional Humanitario (DIH), integrado por acuerdos firmados entre Estados, denominados “tratados o convenios” por el derecho consuetudinario internacional, se encuentra esencialmente contenido en los cuatro convenios de Ginebra de 1949, complementados por los protocolos adicionales de 1977 que regulan la protección de las víctimas de los conflictos armados.

En cuanto al uso de armas y tácticas militares encontramos:

- La Convención de la Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus dos Protocolos;
- La Convención de 1972 sobre Armas Bacteriológicas;
- La Convención de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales y sus Protocolos;
- La Convención de 1993 sobre Armas Químicas.
- El Tratado de Ottawa de 1997 sobre las Minas Antipersonal;
- El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

VII. IMPACTO FISCAL

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, establece:

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

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sobre la materia la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes sentencias. Mediante Sentencia C-502 de 2007 expresó que los requisitos establecidos en el artículo se constituyen como instrumentos de racionalización de la actividad legislativa, pero que no pueden limitar el ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso de la República, ni pueden otorgar un poder de veto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el trámite y aprobación de los proyectos de ley, pues ello vulneraría la autonomía del legislador y el principio de separación de las ramas del poder público. Así mismo, señaló que es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el principal responsable de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

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

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

cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los Congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda”.

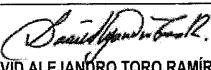
VIII. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir preliminarmente que la misma no representa un conflicto de interés **para los Ponentes**, ni para los Congresistas que participen en su trámite, dado su alcance general y abstracto.

Lo anterior, sin perjuicio de la libertad que le asiste a todo Congresista para declararse impedido por advertir que de la ley pueda resultar un beneficio particular, actual y directo, a su favor, de su cónyuge o compañero (a) permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

IX: PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Segunda de Cámara Dar Primer Debate y aprobar el Proyecto de Ley número 368 de 2025 Cámara, “Por medio de la cual se prohíbe el uso de los sistemas de armas autónomas letales, se regula el uso de los sistemas de armas semiautónomas letales en el sector de la defensa y seguridad nacional y se dictan otras disposiciones.”, conforme al texto propuesto.

 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ Representante a la Cámara Ponente
---	---

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN SEGUNDA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 368 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe el uso de los sistemas de armas autónomas letales, se regula el uso de los sistemas de armas semiautónomas letales en el sector de la defensa y seguridad nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto de la ley. Esta ley tiene por objeto prohibir el uso de sistemas de armas autónomas letales en el territorio nacional y establecer un marco normativo estricto para el uso y desarrollo de sistemas de armas semiautónomas letales en el sector defensa, garantizando su implementación conforme a la protección de los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, y a la aplicación de los principios establecidos por la presente ley.

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

Sistemas de Armas autónomas letales. Sistema que se caracteriza por la integración de componentes tecnológicos desde hardware y software, que una vez activado puede seleccionar, identificar y atacar objetivos militares de forma totalmente autónoma, sin intervención ni aprobación humana.

Sistemas de Armas semiautónomas. Sistema que integra automatismos tecnológicos en algunas etapas operativas, pero cuya activación para uso de fuerza letal requiere intervención humana significativa, especialmente en la selección, confirmación y aprobación del objetivo militar.

Control humano significativo. Condición indispensable que implica la preservación continua del juicio humano en el ciclo de operación del sistema, garantizando la capacidad real de intervención, suspensión, modificación o cancelación de la operación en cualquier momento crítico.

Zona civil. Área predominantemente habitada por población civil, donde se presume prohibido el uso de sistemas de armas semiautónomas letales.

Operador. Persona física responsable del control, supervisión y manejo de un arma semiautónoma letal durante su operación.

Supervisor. Autoridad designada encargada de monitorear el uso, desarrollo y cumplimiento de las disposiciones legales sobre armas semiautónomas letales.

Desarrollador. Persona natural o jurídica que participa en el diseño, fabricación, programación o implementación de sistemas semiautónomos letales.

Artículo 3º. Supervisión del Ministerio de Defensa Nacional. El Ministerio de Defensa Nacional será responsable de supervisar y controlar el uso, desarrollo e implementación de los sistemas de armas semiautónomas letales por parte de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

El ministerio presentará anualmente un informe detallado a las Comisiones Segundas del Congreso sobre el desarrollo, implementación y

supervisión de estas armas, incluyendo incidentes, certificaciones, capacitaciones y cualquier otra información relevante.

Artículo 4º. Registro y Certificación previa. Todos los sistemas de armas semiautónomas letales deberán ser registrados y certificados previamente por el Ministerio de Defensa Nacional antes de su implementación operativa. Dicha certificación deberá incluir:

- a) Análisis técnico exhaustivo de capacidades, limitaciones y seguridad operativa.
- b) Evaluación ética y jurídica del sistema, verificando el cumplimiento estricto del Derecho Internacional Humanitario y la ausencia de sesgos discriminatorios o éticamente cuestionables en su programación.
- c) Estudio previo, durante y posterior sobre los riesgos de su utilización.

Parágrafo: Los sistemas de armas semiautónomas letales serán exclusivamente de uso privativo de la Fuerza Pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional).

Artículo 5º. Principios aplicables. El uso de armas semiautónomas letales se rige por los siguientes principios:

1. **Humanidad.** Este principio exige que se evite causar sufrimientos innecesarios y daños superfluos, y que se respete la dignidad humana incluso en situaciones de conflicto armado. Este principio implica no utilizar medios ni métodos de guerra que causen sufrimiento mayor al necesario para alcanzar una ventaja militar legítima.
2. **Distinción.** El uso de sistemas de armas semiautónomas letales deberá asegurar, en todo momento, la estricta distinción entre objetivos militares legítimos y personas o bienes civiles.

Queda expresamente prohibido todo ataque dirigido contra la población civil o instalaciones protegidas por el Derecho Internacional Humanitario, así como el uso de estos sistemas en contextos donde no sea posible garantizar dicha distinción.

3. **Necesidad militar.** Solo se permite el uso de la fuerza cuando sea necesario para lograr un objetivo militar legítimo. Implica que no se puede usar un arma (ni fuerza letal) si el fin puede lograrse por medios menos lesivos o sin recurrir a ella.
4. **Limitación.** Este principio exige restringir el uso de métodos y medios de guerra que sean indiscriminados o de efectos desproporcionados. Implica que está prohibido usar armas o estrategias que puedan causar daños incontrolables

o persistentes al medio ambiente o la población.

5. Precaución. Obliga a tomar todas las medidas posibles antes de cualquier ataque para evitar o minimizar daños a civiles o bienes protegidos. Implica evaluar si el blanco está correctamente identificado, si hay civiles cerca, y si se puede usar otro medio menos dañino.

6. Transparencia. Requiere que el uso de sistemas de armas sea supervisado, documentado y abierto al escrutinio de autoridades de control. Implica que haya protocolos claros, registros, y posibilidad de rendir cuentas ante la sociedad y organismos de control.

7. Control humano significativo. Principio ético y técnico clave, pues toda decisión de uso de fuerza letal debe implicar intervención humana real y responsable, especialmente en la selección del objetivo y autorización del ataque. Implica que no se puede delegar completamente en una máquina la decisión de matar; debe haber siempre un operador humano con capacidad de intervenir o cancelar el ataque.

8. Legalidad. El uso de armas semiautónomas letales deberá observar estrictamente lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia, la normativa interna vigente, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado colombiano, especialmente en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Todo desarrollo, despliegue o aplicación de estos sistemas deberá respetar los derechos fundamentales, la jerarquía normativa y las obligaciones internacionales asumidas por el Estado.

9. Ética y responsabilidad. Se garantizará un uso ético y responsable de las armas semiautónomas letales, lo cual implica el respeto por la dignidad humana, la salvaguarda de la vida y los derechos fundamentales, y la estricta sujeción a los protocolos operativos y normativos que para tal efecto expida el Ministerio de Defensa Nacional.

Los desarrolladores, operadores y mandos superiores deberán responder por el uso indebido, abusivo o negligente de estos sistemas, en los términos previstos por la ley.

10. Proporcionalidad. El daño colateral previsto sobre civiles o bienes civiles no debe exceder claramente la ventaja militar concreta y directa que se espera obtener. Implica que incluso si hay un objetivo militar legítimo, no se puede atacar si se espera causar un daño excesivo a la población civil.

11. Explicabilidad. Los sistemas de armas semiautónomas letales deberán estar diseñados de forma que sus operaciones, decisiones y comportamientos puedan ser comprendidos, auditados e intervenidos por operadores humanos calificados. Este principio implica:

- a) La posibilidad de anticipar el comportamiento del sistema en diferentes escenarios.
- b) La capacidad de rastrear y explicar las razones detrás de cada decisión ejecutada por el sistema.
- c) La habilitación de mecanismos técnicos para corregir o interrumpir su funcionamiento en tiempo real.

12. Previsibilidad. Corresponde a la capacidad de anticipar el comportamiento operativo de un sistema semiautónomo en entornos reales. Para cumplir este principio, se deberá garantizar:

- a) Un diseño y programación que delimiten parámetros claros y verificables de operación.
- b) La realización de pruebas exhaustivas y simulaciones antes de cualquier uso en combate.
- c) La robustez, confiabilidad y estabilidad del sistema, asegurando respuestas consistentes y evitando fallos inesperados o decisiones impredecibles.

Artículo 6º. Limitaciones específicas de uso. Se prohíbe el uso de sistemas de armas semiautónomas letales en las siguientes circunstancias:

- a) En zonas civiles, conforme a la definición establecida en esta ley.
- b) En situaciones de alto riesgo para la población civil, entendidas como aquellas en las que la presencia significativa de población civil o infraestructura civil crítica hace imposible garantizar razonablemente la protección de civiles.
- c) En operaciones no militares, incluyendo operaciones policiales ordinarias o de orden público interno.
- d) Durante tiempos de paz.

Artículo 7º. Prohibición de sistemas de armas autónomas letales. Se prohíbe en todo el territorio nacional diseñar, desarrollar, fabricar, producir, adquirir, poseer, almacenar, desplegar, transferir o utilizar sistemas de armas autónomas letales. Esta prohibición se aplica sin excepción a todos los actores públicos y privados.

Artículo 8º. Modifíquese el artículo 367 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 367. Fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas prohibidas. El que, sin autorización legal, importe, fabrique, trafique, almacene, conserve, adquiera, suministre, use o porte cualquiera de las siguientes armas

prohibidas:

- a) Armas químicas,
- b) Armas biológicas,
- c) Armas nucleares, o
- d) Sistemas de armas autónomas letales, incurrá en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 9º. Reglamentación. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Defensa, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio Público, expertos técnicos y humanitarios, reglamentará los siguientes aspectos para el uso operacional de sistemas de armas semiautónomas letales:

- a) Características de los sistemas de armas semiautónomas permitidas.
- b) Aplicaciones militares específicas autorizadas.
- c) Definición de objetivos militares legítimos.
- d) Limitaciones geográficas precisas de uso.
- e) Duración e intensidad de las operaciones autorizadas.
- f) Interacción requerida entre sistema y operador humano.
- g) Rendición de cuentas y procedimientos de autorización y supervisión.
- h) Cadena de mando responsable y requisitos mínimos de capacitación.
- i) Planes de contingencia para el mal funcionamiento o emergencias operativas.

Parágrafo. Dicha reglamentación se efectuará dentro de los doce (12) meses a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 10. Responsabilidad en el uso de armas semiautónomas letales. Los desarrolladores, operadores, supervisores, comandantes responsables del despliegue operativo de armas semiautónomas letales serán responsables administrativa, civil y penalmente por cualquier falla, abuso o uso indebido de estos sistemas, según la legislación vigente.

El comandante o responsable del despliegue deberá contar con la capacitación certificada para evaluar los riesgos del entorno antes de autorizar el uso de estas armas.

Parágrafo. Las responsabilidades aquí previstas se entienden sin perjuicio de la responsabilidad internacional del Estado colombiano en caso de violaciones al Derecho Internacional Humanitario o a los Derechos Humanos cometidas mediante el uso indebido de estos sistemas.

Artículo 11. Presupuesto. Las disposiciones contenidas en la presente ley deberán ser ajustadas al Marco Fiscal de Mediano Plazo y demás normas presupuestales, conforme al artículo 7º de la Ley

819 de 2003 y demás normas concordantes vigentes.

Artículo 12. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

	DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara Coordinador Ponente		ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ Representante a la Cámara Ponente
--	--	---	---

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 398 DE 2025 CÁMARA, 212 DE 2024 SENADO

por el cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre de 2025

Doctor

RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN

Secretario Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Referencia: Proyecto de Ley número 398 de 2025 Cámara - 212 de 2024 Senado por el cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

Cordial saludo,

En cumplimiento del honroso encargo conferido por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir **Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 398 de 2025 Cámara, 212 de 2024 Senado, por el cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones**” de la siguiente manera:

1. Antecedentes del proyecto de ley
2. Marco jurídico y constitucional
3. Objetivo del proyecto
4. Justificación
5. Impacto Fiscal
6. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
7. Conflicto de Intereses
8. Proposición
9. Texto propuesto para Primer Debate.

Atentamente,


JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

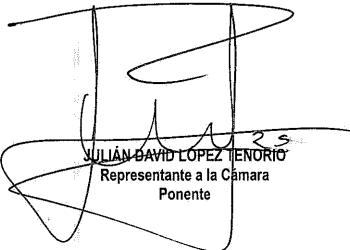

HERNANDO GONZÁLEZ
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente



HAIVER RINCÓN GUTIERREZ
Representante a la Cámara
Ponente



DORINA HERNANDEZ PALOMINO
Representante a la Cámara
Ponente



JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 398 DE 2025 CÁMARA, 212 DE 2024 SENADO

por la cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 398 de 2025 Cámara, 212 de 2024 Senado, *por el cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones*, fue radicado por el Señor Ministro de Educación doctor, *Daniel Rojas Medellín* y los honorables Representantes *Jaime Raúl Salamanca, Jennifer Pedraza, Gabriel Becerra, David Racero, Gildardo Silva, Pedro Baracutao, Etna Argote, Catherine Juvinao, Jairo Cala, Cristian Avendaño, Katherine Miranda, Daniel Carvalho, Alfredo Mondragón, Mary Anne Perdomo, Andrés Cancimance, Erick Velasco, María del Mar Pizarro, Hernando González, Susana Gómez, Leider Vázquez, Diego Caicedo, Olga Lucía Velázquez, Norman Bañol, Eduard Sarmiento, Jezmi Barraza, Dolcey Torres, Alejandro García, Juan Gómez, Carolina Giraldo, Germán Gómez, Julia Miranda, Santiago Osorio, María Fernanda Carrascal, Ermes Pete, Alirio Uribe, Alejandro Ocampo, Cristóbal Caicedo, Duvalier Sánchez, Ana Monsalve, Luis Albán, Wilder Escobar, Mónica Bocanegra, Haiver Rincón, Wilmer Castellanos y los honorables Senadores Ariel Ávila, Sandra Ramírez, Roberth Daza, Aída Avella, Isabel Zuleta, Alex Flórez, María José Pizarro, Sandra Jaimes, Carlos Benavides, Soledad Tamayo, Pablo Catatumbo, Pedro Flórez, Imelda Daza, Julián Gallo, Wilson Arias, Ana Carolina Espitia, Ómar Restrepo, Humberto de la Calle*, el 3 de septiembre de 2024.

Debe tenerse en cuenta que esta iniciativa cuenta con varios antecedentes: el Proyecto de Ley número 028 de 2020 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones* y el Proyecto de Ley número 54 de 2020 Cámara Acumulado con

el Proyecto de Ley número 84 de 2022 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones*. Estas iniciativas fueron aprobadas en Primer Debate y archivadas por lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5^a de 1992.

Esta iniciativa fue asignada a la Comisión Sexta Constitucional del Senado de la República, enviada el día 23 de septiembre de 2024, en la que se designó como Ponentes para Primer Debate a los honorables Senadores *Pedro Hernando Flores Porras, Julio Alberto Elias Vidal, Carlos Andrés Trujillo González, Gustavo Adolfo Moreno Hurtado, Sandra Ramírez Lobo y Ana María Castañeda Gómez*, cuya ponencia se encuentra publicada en la **Gaceta del Congreso** número 2212 de 2024 del Senado de la República.

En dicha Célula Legislativa fue aprobada el 19 de febrero de 2025, y posterior a esto fueron designados como Ponentes los Senadores anteriormente designados para el Primer Debate. Presentado y sustentado el Informe de Ponencia para Segundo Debate, fue aprobado por la Plenaria del Senado de la República el día 24 de septiembre de 2025. La Ponencia para Segundo Debate se encuentra pública en la **Gaceta del Congreso** número 1024 de 2025, con una fe de erratas publicada en la **Gaceta del Congreso** número 1263 de 2025. ambas del Senado de la República.

Señalar también que durante su trámite en la Cámara alta se remitieron tres conceptos: (I) Concepto Jurídico de la Defensoría del Pueblo, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 441 de 2025 del Senado de la República; (II) Comentarios de la Fundación Empresarios por la Educación, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1656 de 2025 del Senado de la República; y (III) Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicados en las **Gaceta del Congreso** número 1775 de 2025 y 1822 de 2025 del Senado de la República, sobre el cual se hará referencia posteriormente.

Posterior a su aprobación y envío a la Cámara de Representantes, mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 960/2025, el día 5 de noviembre de 2025 fuimos designados como Coordinadores Ponentes y Ponentes los suscritos. En cumplimiento de dicha designación, procedemos a rendir Ponencia para el Primer Debate al Proyecto de Ley número 398 de 2025 Cámara, 212 de 2024 Senado, *“por el cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”*, cumpliendo con los tiempos estipulados, con el fin de construir una ponencia que se ajuste a las necesidades de reforma de la financiación de la educación superior pública, que surtió su trámite en Comisión Sexta y Plenaria del Senado de la República y ahora continúa en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes en el marco del diálogo nacional sobre este tema que consideramos una propuesta inicial ajustada a derecho y conveniente para el país.

2. MARCO JURÍDICO Y CONSTITUCIONAL

a. Marco constitucional

La Constitución Política de 1991 consagra en su artículo 27 que el Estado deberá garantizar la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. Así mismo, reconoce la educación como un derecho de las personas y como un servicio público que tiene una función social y estipula que le corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos (artículo 67 de la Constitución Política). Del mismo modo, establece que la educación es responsabilidad del Estado, de la sociedad y de la familia.

A partir de estas disposiciones constitucionales, se entiende que la educación es un servicio público el cual puede ser prestado por el Estado o por particulares según lo establecido en el artículo 67 de la Constitución, para lo cual la ley establecerá las condiciones para la creación y gestión de las instituciones de educación (artículos 68).

Adicionalmente, mediante la Constitución se creó la garantía de la autonomía universitaria (artículo 69), la cual faculta a las Universidades para darse sus directivas y regirse por sus estatutos. En consecuencia, le corresponde al Congreso de la República, de acuerdo con sus facultades constitucionales, establecer la configuración legislativa para expedir las normas que regirán la prestación del servicio público educativo, así como las disposiciones generales con arreglo a las cuales las instituciones de educación superior pueden darse su propia reglamentación.

El artículo 69 de la Constitución Política ordena al Estado crear mecanismos financieros para hacer posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior y fortalecer la investigación científica en las Universidades oficiales y privadas.

b. Marco Normativo

En la Ley 30 de 1992 el Legislativo desarrolló los fundamentos constitucionales de la educación superior. La Ley 30, “*por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*”, nació de la necesidad de ir más allá de lo estipulado en el Decreto Ley 80 de 1980, y es el resultado de un proceso de concertación en el que participaron Representantes del sector educativo y del gobierno.

La ley definió los principios orientadores de la educación superior; los objetivos de este nivel y de las instituciones de educación superior, y los campos de acción y programas académicos. Organizó también la estructura institucional del sector: estableció como órganos rectores al Ministerio de Educación Nacional y el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), y como órgano ejecutivo al ICFES. Creó al CESU con funciones propositivas de coordinación, planificación, recomendación y asesoría, mientras que al ICFES le otorgó funciones

de inspección, vigilancia y control.

Junto a lo anterior, por medio de esta disposición, se creó el Sistema Nacional de Acreditación con el fin de mejorar la calidad de la educación superior a través de un proceso de autoevaluación continua. Como resultado de la ley, en 1994 se fundó el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), que se encarga de orientar este sistema. El CNA inició labores en 1995 y un año después publicó la primera versión de los Lineamientos para la Acreditación, complementada en 2001 con los Lineamientos para la Acreditación Institucional.

Por medio de la Ley 30 de 1992, se estableció la creación del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES). La norma clasificó las instituciones de educación superior de acuerdo con los programas que podían ofrecer. Las Instituciones Técnicas Profesionales inicialmente podían ofrecer programas técnicos profesionales, situación que cambió con la Ley 749 de 2002, por medio de la cual se les permitió desarrollar programas de formación hasta el nivel profesional, solo por ciclos propedéuticos y en determinadas áreas. Las Instituciones Universitarias y Escuelas Tecnológicas pueden ofrecer programas profesionales y especializaciones (por excepción, maestrías y doctorados). Las Universidades podían ofrecer todos los programas. Quedaron por fuera de la clasificación las Instituciones Tecnológicas, las cuales fueron incorporadas con la Ley 115 de 1994 para desarrollar programas tecnológicos y técnicos profesionales.

Adicionalmente, con la promulgación de la Ley 30 de 1994 se ofrecieron las garantías legales para el ejercicio de la autonomía y el gobierno universitario. Amparadas en el concepto de autonomía, las instituciones pueden nombrar sus directivas, regirse por sus propios estatutos y crear, organizar y desarrollar programas académicos. Para el caso de las Universidades estatales, la autonomía incluye aspectos presupuestales y administrativos, y en general de gobierno institucional, en el que el Ministerio de Educación Nacional no tiene atribuciones significativas.

Con la exequibilidad de la Ley 30 de 1992, mediante la Sentencia C-311 de 1994, la Corte Constitucional instó al estado a que avanzara bajo criterios de progresividad en la concepción de la educación superior como un derecho fundamental. Lo anterior porque históricamente el acceso a educación superior ha estado supeditado al principio del mérito que se correlaciona con la posibilidad de haber obtenido ventajas comparativas durante la etapa de educación inicial, básica y media; o a la capacidad adquisitiva para poder pagar el costo de una matrícula de pregrado y su sostenimiento.

La falta de una política de estado de propender por una concepción de la educación superior como un derecho ha generado que se haya priorizado la financiación desde una perspectiva técnica de demanda; es decir que, se crearon mecanismos de

financiación individuales para jóvenes que fueron priorizados por sus resultados en pruebas de estado en grado 11, capacidad de endeudamiento de sus familias y otros menores relacionados con la vulnerabilidad poblacional.

La concepción de la educación como un derecho obliga a buscar la ampliación de cobertura, facilitando el acceso y mejorando las condiciones de calidad para los estudiantes y de bienestar para la comunidad universitaria. Lo anterior se complementa con la obligación del Estado de fortalecer desde una financiación desde la oferta, donde no existan barreras de accesos por falta de ingresos monetarios, que conlleva al fortalecimiento presupuestal de las instituciones de educación superior públicas.

Con la Ley 30 de 1992 se buscó también la asignación regular de recursos para las Universidades Públicas, dado que hasta el año 1992 estos eran limitados y estaban sujetos a la intermediación política que las instituciones realizarán ante el Congreso de la República. Con ella se fijaron recursos económicos crecientes, destinados a su funcionamiento e inversión.

Ahora bien, el artículo 122 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 “Colombia, potencia mundial de la vida” estableció:

“Artículo 122. REFORMA PARTICIPATIVA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR. *El Ministerio de Educación y las demás entidades responsables de la gestión en el sector educativo, propiciará, incentivará y garantizará el ejercicio efectivo de la participación vinculante de la Comunidad universitaria y demás actores en todas las decisiones que puedan definir los fundamentos y la planeación de la Política Pública en materia de Educación Superior. El Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y el Sistema Universitario Estatal (SUE) adelantarán de manera participativa, con la ciudadanía, las organizaciones y actores de la educación superior, la reforma integral de la Ley 30 de 1992 con el fin de garantizar la educación superior como un derecho, en correspondencia con el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.*

Parágrafo. *Con el fin de avanzar en la financiación adecuada de las Instituciones de Educación Superior públicas, el Ministerio de Educación Nacional priorizará en la reforma la actualización de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, para atender los fines misionales de estas instituciones, con criterios de cierre de brechas y atención de las regiones”.*

En el marco de este mandato, el pasado 3 de septiembre fue radicado ante el Congreso de la República el proyecto de ley “Acuerdo Nacional por la Educación Superior”, una iniciativa que busca modificar los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 con el propósito de garantizar una financiación adecuada y sostenible para las Universidades e instituciones técnicas profesionales, tecnológicas y

universitarias (ITTU) públicas del país.

c. Progresividad en la cobertura de la educación superior

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 26 señala que:

“1. Toda persona tiene derecho a la educación. (...) La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones”.

Por otro lado, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pacto DESC), artículo 13, se consagra que:

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz (...).

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:
 - a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
 - b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
 - c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”.

En el artículo 2.1 del mismo pacto, que desarrolla el principio de progresividad, se indica que:

“[Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por

todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos". Esto significa, en los términos expuestos por los órganos encargados de la interpretación autorizada de las normas del PIDESC, que los derechos sociales están sometidos a un régimen de ampliación progresiva en su goce y garantía, lo que implica para los Estados el deber de avanzar en esa materia, de conformidad con sus capacidades y recursos. Del mismo modo, una obligación de esa naturaleza involucra una prohibición correlativa de regresividad, consistente en que una vez alcanzado determinado nivel de protección, resultan prima facie contrarias al Pacto las acciones y disposiciones estatales que disminuyen ese grado de satisfacción de los derechos sociales". (Sentencia T-068 de 2012).

Es necesario también indicar que la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha sostenido la existencia de cuatro dimensiones del derecho a la educación, dentro de las cuales aquella denominada Accesibilidad económica, tiene que ver con que “(...) mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Parte que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.” (Organización de las Naciones Unidas, 1999).

Aun cuando es cierto que la Constitución, las normas y los desarrollos institucionales han logrado avances específicos significativos sobre la gratuitidad en los niveles de educación básica y media, también lo es que la jurisprudencia ha establecido que el carácter de fundamental de la educación superior tiene una condición de progresividad, dicho en otras palabras, postula para el Estado la responsabilidad de procurar el acceso creciente de las personas al sistema. A manera de ejemplo, se puede citar la Sentencia T-068 de 2012., más adelante será retomada.

En la Sentencia C-931/04 la Corte Constitucional señaló que el derecho a la educación superior se enmarca en el bloque de constitucionalidad y en tratados internacionales y, por ende, lo entiende como un derecho social y cultural que contiene un carácter progresivo, es decir, que el Estado tiene un compromiso con la ampliación de la cobertura real en la educación superior hasta que logre satisfacer el principio de universalidad.

En Sentencias como la C -114/05, T-933/05 y T 689/05 la Corte recordó que la educación es entendida a nivel constitucional en dos dimensiones: como un derecho de las personas, inherente y esencial al ser humano; y como un servicio público que propende por canalizar los fines mismos del Estado. Adicionalmente, destacó que el servicio público de la educación goza de un carácter prioritario para la asignación de recursos públicos a título de gasto social, tal como indican los artículos 365 y siguientes de la Constitución.

En la Sentencia T - 321/07, sobre la protección del derecho a la educación superior señaló la Corte

Constitucional que el Estado no tiene la obligación directa de garantizar el ejercicio del derecho a la educación superior o en niveles posteriores a los delimitados por la Constitución de 1991, pero no desconoce el deber estatal de facilitar el acceso progresivo a los niveles superiores.

Finalmente, en la Sentencia T-068/12, la Corte insiste en la obligatoriedad y vinculatoriedad del contenido de los anteriores mandatos y establece que el derecho a la educación superior es fundamental y progresivo e implica obligaciones estatales para su garantía del goce efectivo:

“Este derecho es fundamental y goza de un carácter progresivo. En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano; y su progresividad la determina: i) la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de éste se opone al principio en mención (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando); (ii) la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido.” (...) “La Corte ha sostenido que la naturaleza de derecho fundamental del derecho a la educación superior, contiene dentro de su núcleo esencial la garantía de que su goce efectivo está a cargo del Estado, lo que significa que si bien éste último no tiene una obligación directa de procurar el acceso inmediato de todas las personas a la educación superior, sí significa que no queda eximido de su responsabilidad de procurar el acceso progresivo de las personas al sistema educativo” (Sentencia T-068 de 2012).

Atendiendo este curso de acción, y lo definido en la materia por la Ley 30 de 1992, los diferentes gobiernos han logrado consolidar el aumento sostenido en la cobertura del servicio de educación superior, sobre la base de la ampliación de la financiación a la oferta y a la demanda. Este esfuerzo institucional antecede a la propuesta que el presente proyecto de ley expone, y no se puede dejar de entender como la base sobre la que se construye el modelo de financiación que acá se propone, que igualmente gravita en la lógica del crecimiento gradual.

3. OBJETIVO DEL PROYECTO

Este proyecto de ley tiene como objetivo implementar un nuevo modelo de financiamiento

para las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas, reformando los artículos 86 y 87, que tratan sobre los aportes regulares de la Nación a las Universidades Públicas. Además, añade un artículo que introduce un mecanismo de financiación para las Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias (ITTU) públicas, incluyendo aquellas que, según su normativa de creación, no están vinculadas a la financiación por parte de la Nación.

La iniciativa busca abordar el problema estructural de la financiación de las IES públicas, estableciendo un modelo que garantice la sostenibilidad del sistema público de educación superior a mediano y largo plazo. Esto incluye la reducción de brechas regionales y poblacionales, y la creación de condiciones que favorezcan mejoras significativas en áreas como la cobertura, regionalización, permanencia, calidad, pertinencia, bienestar, dignificación de la labor docente, entre otros aspectos.

4. JUSTIFICACIÓN

La educación superior desempeña un rol fundamental en el desarrollo económico, social y político del país. Diversos escenarios, tanto nacionales como internacionales, han destacado la relevancia de este nivel educativo para el progreso integral de las personas y las sociedades. En 2014, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) presentó la política pública **“Acuerdo por lo Superior 2034”**, una hoja de ruta hacia la excelencia educativa en Colombia. Dicho documento identificaba los desafíos clave que enfrentaba el sistema de educación superior, tales como la necesidad de promover la inclusión educativa, garantizar el acceso, la permanencia y graduación de los estudiantes, cerrar las brechas existentes y diseñar un nuevo esquema de financiamiento que aseguraría la sostenibilidad financiera del sector. Estos aspectos se posicionaron como ejes estratégicos para orientar y fortalecer el sistema educativo en el mediano plazo.

En el mismo sentido, desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por todos los países miembros de la Organización de Naciones Unidas y que trazan la hoja de ruta a 2030, y en particular desde el ODS 4, se definió para los países la meta específica de asegurar **“el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria”**. De otro lado, en el Plan Nacional Decenal de Educación 2016 - 2026 **“El camino hacia la calidad y la equidad”**, el acceso equitativo a educación superior se constituye como uno de los grandes pilares.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su Resolución

número 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, establece en su artículo 13, literal c), el reconocimiento de los Estados Partes, de que la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

El propósito plasmado en el actual Plan Nacional de Desarrollo **“Colombia Potencia Mundial de la Vida”** de convertir al país en una Nación líder de la protección de la vida, a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de la forma de relacionamiento con el ambiente, y la transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza; pone en un eje estratégico la transformación de la educación superior, y en particular, el avance hacia la educación superior como un derecho fundamental progresivo para la realización humana.

Bajo esta ruta programática y reconociendo que la oferta de educación superior pública ha crecido ampliamente en las últimas tres décadas, avance que ha sido evidenciado a través de una serie de indicadores como cobertura estudiantil, cualificación docente, fortalecimiento de la investigación, incorporación de nuevas metodologías y tecnologías en los procesos de enseñanza-aprendizaje, internacionalización y movilidad estudiantil, docente y administrativa, infraestructura física y tecnológica, así como en su organización académica y administrativa; el presente proyecto de ley aborda de manera directa uno de los asuntos estructurales que, en una visión de largo plazo, permitirán avanzar en el fortalecimiento de las IES públicas, en su rol como actores de equidad y desarrollo nacional y territorial.

Las IES públicas se han esforzado por estar a la vanguardia tanto en temas académicos, como del desarrollo territorial. Se reconoce que, si bien han existido importantes esfuerzos de gobiernos anteriores por acompañar dicho crecimiento con mayores recursos, también es cierto que un proceso de mitigación de las necesidades estructurales que enfrentan las IES públicas para atender los desafíos en materia de equidad, regionalización y avance científico y tecnológico del país, se requiere de un marco normativo y presupuestal que garantice la sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo.

El financiamiento de la oferta en la educación superior pública requiere, en el caso colombiano, una nueva dinámica que defina las características y limitaciones de la financiación estructural y acuda a nuevos instrumentos, principios y prácticas que la fortalezcan. En Colombia, desde hace varios años, se viene proponiendo una revisión de los mecanismos para financiar

la oferta educativa superior del país, tema que incluso fue referido por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), cuando en 2014 este presentó la Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz. Acuerdo por lo Superior 2034.

Con los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 se buscó regularizar un esquema de asignación de recursos para las Universidades Públicas, toda vez que, con anterioridad a la sanción de la ley, dichos recursos eran limitados y estaban sujetos a la gestión que las Universidades realizaban ante el Gobierno nacional o el Congreso de la República. Con la Ley 30 de 1992 se fijaron recursos económicos crecientes, destinados a financiar los presupuestos de funcionamiento e inversión. También, fue posible la ampliación del crédito estudiantil para matrícula y sostenimiento y la asignación de becas para programas prioritarios del Estado.

Con el paso de los años, el mecanismo de financiación de las Universidades Públicas, planteado en los artículos 86 y 87 de la mencionada ley, fueron suscitando una suerte de cuestionamientos, asociados, entre otros, a los siguientes aspectos:

- El esquema actual de financiación genera brechas y disparidades entre las IES públicas, tanto en las asignaciones entre Universidades e ITTU, como al interior de cada subsistema. En el esquema de financiación establecido en los artículos 86 y 87 de la Ley 30, no están incluidas las Instituciones Técnicas Profesionales, las Instituciones Tecnológicas y las Instituciones Universitarias y Escuelas Tecnológicas (ITTU) públicas. La financiación planteada en los artículos 86 y 87 solo tenía como destino a las Universidades Públicas, desconociendo el papel fundamental de las ITTU públicas en el crecimiento y desarrollo del sector y la responsabilidad de la Nación en la concurrencia de recursos para su financiación, quedando estas instituciones supeditadas a la consecución de recursos propios, a través, por ejemplo, del cobro de matrículas, o de la financiación de la entidad territorial a la que se encontraban adscritas.

Además, la forma como está concebido el esquema actual de financiación, no posibilita que todas las IES públicas puedan acceder a recursos ordinarios del PGN. Como se ha mencionado anteriormente, dentro de las ITTU públicas existen 15 instituciones de orden territorial cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación.

- El crecimiento de los aportes definidos en el esquema actual de transferencias no se

compadece con el crecimiento histórico de los costos asociados a la prestación del servicio en las Universidades Públicas. La oferta de educación superior pública ha crecido significativamente desde la sanción de la Ley 30, crecimiento que se evidencia en mayor cobertura de estudiantes, procesos de regionalización, cualificación docente, más y mejor investigación, internacionalización y movilidad, aumento de la planta de personal docente, en particular con vinculaciones ocasional y catedrático, nueva infraestructura física y tecnológica, entre otros. Entre tanto, las transferencias ordinarias de la Nación han estado supeditadas a la indexación del IPC y a las voluntades en algunos años específicos, para disponer puntos porcentuales adicionales de crecimiento real.

El artículo 86 de la Ley 30 de 1992 establece un crecimiento de las transferencias inercial en pesos constantes (crecimiento por IPC), lo que implica que el incremento de los recursos no responde a la dinámica de los costos de prestación del servicio ni al crecimiento o mejoramiento de las Universidades y del sector.

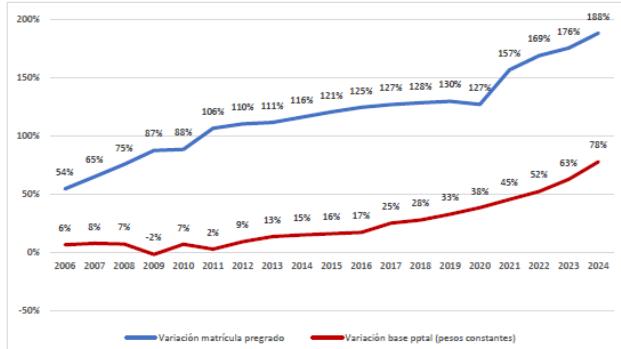
En cuanto a la financiación de los presupuestos de las Universidades públicas, el Sistema Universitario Estatal (SUE) en su publicación titulada “*Sostenibilidad y Financiación de las Universidades Públicas en Colombia 2021*” ha señalado que los aportes en pesos constantes definidos en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 ajustados año a año con el Índice de Precios al Consumidor,

“(...) no se ajusta a la canasta de las Universidades, pues sus gastos doblan los índices de inflación, es decir, aumentan en promedio un 9% anual, lo que corresponde a un incremento de 5 puntos porcentuales por encima del IPC. Sin duda, los compromisos y gastos de las Universidades públicas no son los mismos de hace casi 30 años, pues las Universidades han evolucionado producto de su naturaleza y misión, atendiendo a las metas establecidas por el Ministerio de Educación Nacional para este sector, a los referentes nacionales e internacionales y a las obligaciones generadas por el gobierno y el Congreso con la expedición de leyes y decretos en temas salariales y prestacionales que impactan los presupuestos de las Universidades. (...). Se ha manifestado que sólo el rubro de gastos de personal docente (por la aplicación de la normatividad que actualmente los regula), ha venido generando un déficit de alrededor de 4 puntos porcentuales por encima del IPC (...)”.

A manera de ejemplo, en el gráfico siguiente se presenta un comparativo entre la tasa de crecimiento anual del número de estudiantes atendidos en programas de pregrado por las instituciones de educación superior públicas y el

crecimiento anual de las transferencias ordinarias que constituyen la base presupuestal. El período de análisis toma como línea base el año 2000. Puede observarse que, mientras que el crecimiento de la población atendida por las IES públicas entre 2000 y 2024 fue del 188%, la base presupuestal creció en ese mismo período, en términos reales, apenas un 78%. (Ver gráfico 1).

Gráfico 1. Tasa de crecimiento de los estudiantes atendidos en pregrado en las IES públicas vs. Tasa de crecimiento de la base presupuestal



Fuente: Cálculos propios MEN con base en SNIIES- Subdirección de Desarrollo Sectorial

En el informe presentado por el SUE, se señala una estimación de recursos adicionales por \$17 billones en mayor cuantía de inversión (cerca de \$15 billones), cuyo objeto es avanzar en el cierre de brechas de calidad para alcanzar una situación óptima en todas las Universidades Públicas.

“De acuerdo con la última actualización de este ejercicio con corte al 2018, entre las necesidades presupuestales que surgen de la evolución de las Universidades Públicas y la cuantificación de las variables para atender las metas del sector que se vienen midiendo en este ejercicio conocido como brechas, los requerimientos se han establecido en \$17,2 billones, de los cuales \$2,5 billones adicionales son para funcionamiento y \$14,7 billones para inversión (...) (pág. 77 – 78).

Si bien en diferentes vigencias se ha buscado inyectar recursos adicionales a las IES públicas, estos recursos no han permanecido en el tiempo, lo que ha impedido corregir, de manera estructural, la problemática de financiación de las IES públicas y poder atender de manera adecuada los desafíos en materia de ampliación de cobertura, regionalización, mejoramiento de la calidad, etc., en un marco presupuestal sostenible en el mediano y largo plazo. Es necesario entonces, definir un marco regulatorio para la financiación de las IES públicas, que responda a las realidades institucionales y del sector luego de 30 años de la Ley 30 de 1992.

El siguiente gráfico compara la evolución de las transferencias que constituyen base presupuestal con el total de recursos dispuestos para las IES públicas entre 2006 y 2024. Los valores se presentan en billones de pesos constantes de 2024. En el período analizado puede observarse que el crecimiento de las transferencias en los últimos años ha estado en parte apalancado por recursos adicionales. Los recursos de base presupuestal si bien han crecido en términos reales, lo han venido haciendo a un ritmo menos acelerado. En

particular se destaca el crecimiento significativo de la base presupuestal entre 2019 y 2024.

Gráfico 2. Evolución de la base presupuestal y de los aportes totales del PGN a las IES públicas 2006 - 2024
(billones de pesos constantes de 2024)



Fuente: Cálculos propios Ministerio de Educación Nacional – Subdirección de Desarrollo Sectorial. *En 2023 y 2024 se incluyen, además de los aportes ordinarios y adicionales del PGN a las IES públicas, los recursos apropiados desde el PGN para infraestructura, dotación y nuevas sedes universitarias.

- El esquema actual de financiación promueve la inequidad en la distribución de recursos entre las IES públicas, ya que responde en mayor cuantía al comportamiento histórico de las transferencias, sin tener en cuenta las diferencias regionales e institucionales. En general, la asignación de recursos a las IES públicas no está armonizada con el logro de metas nacionales y sectoriales de mediano y largo plazo.

El artículo 122 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 “Colombia, potencia mundial de la vida” establece:

“Artículo 122. REFORMA PARTICIPATIVA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR. El Ministerio de Educación y las demás entidades responsables de la gestión en el sector educativo, propiciará, incentivará y garantizará el ejercicio efectivo de la participación vinculante de la Comunidad universitaria y demás actores en todas las decisiones que puedan definir los fundamentos y la planeación de la Política Pública en materia de Educación Superior. El Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y el Sistema Universitario Estatal (SUE) adelantarán de manera participativa, con la ciudadanía, las organizaciones y actores de la educación superior, la reforma integral de la Ley 30 de 1992 con el fin de garantizar la educación superior como un derecho, en correspondencia con el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.

Parágrafo. Con el fin de avanzar en la financiación adecuada de las Instituciones de Educación Superior públicas, el Ministerio de Educación Nacional priorizará en la reforma la actualización de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, para atender los fines misionales de estas instituciones, con criterios de cierre de brechas y atención de las regiones”.

En este sentido, una reforma al actual esquema de financiación de la educación superior pública debería contemplar entre otros, algunos elementos que se han identificado como consensos en el diálogo permanente que se ha sostenido con los diferentes

actores del sector:

- La necesidad apremiante de articular e integrar a todo el sistema de educación superior público como un conjunto, es decir, a las Universidades y a las Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas y Universitarias (ITTU) públicas, reconociendo su diversa condición jurídica de creación, sus diversas condiciones, oferta, esquemas de financiación, cobertura, rol de las entidades territoriales.
- Corregir gradualmente la problemática estructural de financiación de las IES públicas, reconociendo la complejidad institucional, las brechas y diferencias regionales y poblacionales, en coherencia con la misionalidad de estas instituciones, promoviendo un sistema público de educación superior financieramente estable.
- Avanzar en el mejoramiento de la calidad de la oferta, la pertinencia y los crecimientos de cobertura que la educación superior requiere, la composición de ese crecimiento y su costo, entre otros, a través de un esquema financiero eficiente y con crecimientos del gasto acorde a las necesidades.
- Definir un mecanismo estructural de financiación dirigido a las ITTU estatales, que permita avanzar en superar la brecha en la asignación de recursos y definir una base presupuestal para este conjunto de instituciones y en particular para aquellas cuya norma de creación no ha vinculado a la Nación en su esquema de financiación.
- Proponer mecanismos flexibles de distribución de recursos adicionales que fomenten el mejoramiento continuo de la cobertura, calidad, pertinencia y desempeño institucional, en un marco de rendición de cuentas responsable por parte de las IES públicas. Debe fomentarse entonces, en el marco de una gestión transparente y de la autonomía institucional, la adopción de prácticas de buen gobierno y gestión en los procesos de toma de decisiones con una rendición de cuentas permanente frente a la ciudadanía. Los nuevos recursos deben garantizarse en una senda de crecimiento estructural para contribuir a la estabilidad financiera y presupuestal de las IES públicas.
- En una trayectoria incremental, se hace necesario que los nuevos recursos que se deriven de una eventual reforma al esquema de transferencias a las IES públicas sean destinados hacia factores asociados con la calidad como: avanzar en la implementación de acuerdos de formalización laboral de profesores y administrativos, cualificación docente, bienestar de la comunidad universitaria, permanencia de los estudiantes, fortalecimiento de infraestructura física

y tecnológica, dotación, proyectos de regionalización, diseño y adecuación de nueva oferta académica, proyectos de investigación, reconocimiento de la brecha del diferencial del crecimiento real de los salarios de los profesores, fomentar el acceso de nuevos estudiantes al sistema de educación superior entre otros.

- Identificación y armonización de otras fuentes de financiación que permitan fortalecer el sistema público de educación superior: Aportes de entidades territoriales y Sistema General de Regalías, aportes del sector privado, recursos de cooperación internacional, entre otros.

5. IMPACTO FISCAL

La metodología aplicada parte de la definición de metas de ampliación de cobertura en educación superior, la composición de la matrícula de pregrado y la participación por sector (público y privado) en un horizonte de tiempo establecido en el que se espera alcanzar estas metas.

- **Cobertura con calidad:** El acceso a educación superior como un derecho parte de la idea de establecer un esquema operativo, en el que los jóvenes que culminan su proceso de formación en educación media tengan la posibilidad de acceder a un cupo en educación superior, orientando el sistema a la reducción de brechas territoriales y sociales mediante la regionalización, acercando la educación a las comunidades y fortaleciendo el bienestar estudiantil, la planta docente y administrativa, así como la infraestructura institucional. Además, asegurando la calidad y el desarrollo de áreas misionales como la investigación, con enfoque en la pertinencia regional y el reconocimiento del contexto cultural.

A diferencia de la educación preescolar, básica y media, donde el ideal es alcanzar la cobertura total de la población objetivo, en educación superior partimos del supuesto de lograr una meta del 80%, promedio alcanzado por los países de mayor desarrollo (OCDE), que se convierte en referente del acceso a este nivel educativo cuando las limitaciones operativas y financieras del Estado para garantizar la prestación del servicio son mínimas.

El 80% de cobertura se esperaría alcanzar en el año 2040 y la estimación del número de jóvenes a atender para lograr esta meta se establece en función de las proyecciones de población del DANE para el rango de edad de 17 a 21 años (edad teórica ideal para cursar la educación superior). Actualmente, uno de cada dos jóvenes tiene acceso a educación superior. Con la reforma al esquema de transferencias a las IES públicas, se esperaría que a 2040 cuatro de cada cinco jóvenes accedan al sistema.

En este escenario, se consideraría aceptable que alrededor del 20% de los jóvenes que culminan la educación media, opten por otras rutas de formación,

como la educación para el trabajo y el desarrollo humano o las formaciones cortas, así como la vinculación directa al mercado laboral.

• Composición de la matrícula y participación por sector: La matrícula de pregrado que se esperaría atender en 2040, para alcanzar la meta de cobertura del 80%, estaría cercana a 3.060.000 estudiantes. En el escenario propuesto, se contempla que tres de cada cuatro estudiantes sean atendidos en el sector oficial (incluyendo el SENA y las IES públicas de régimen especial). Esto supone avanzar hacia una participación cercana al 72% de la matrícula oficial y 28% de la matrícula del sector privado. Actualmente, la participación es 56% pública y 44% privada.

En la ruta de educación superior como un derecho se partiría del supuesto que, el aumento de la capacidad instalada y el crecimiento de la matrícula atendida entre 2025 y 2040, más de 830.000 estudiantes adicionales, se dé en su totalidad en las 67 IES públicas vinculadas o adscritas administrativa y presupuestalmente al sector educación, más aquellas IES públicas que se creen con los recursos para nueva infraestructura de educación superior dispuestos por el Gobierno nacional.

En resumen, se estima pasar de cerca de 845.000 estudiantes, atendidos en las IES públicas vinculadas o adscritas administrativa y presupuestalmente al sector educación, en 2023, a cerca de 1.678.000 estudiantes en 2040. Bajo este supuesto, se alcanzaría la meta de cobertura del 80% en el año 2040.

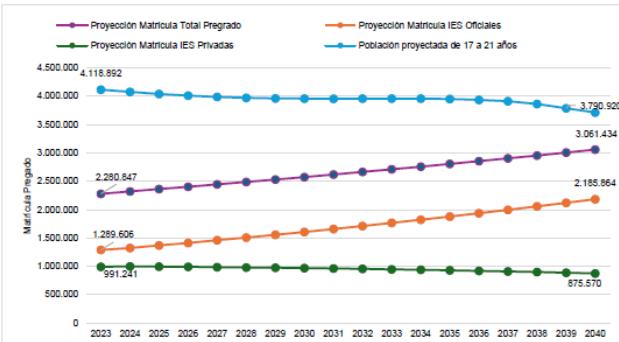
La tabla 1 y la gráfica 3 dan cuenta de los principales supuestos del modelo:

Tabla 1. Supuestos cobertura y matrícula para la estimación del impacto fiscal de la reforma

Supuesto	Año base (2023)	Meta 2040
Población proyectada de 17 a 21 años	4.118.892	3.790.920
Matrícula Pregrado	2.280.847	3.061.444
Matrícula Oficial (incluye SENA)	1.289.606	2.185.864
Matrícula IES públicas (Educación)	845.556	1.677.383
Matrícula Privada	991.241	875.570
Participación Matrícula Oficial	56%	72%
Participación Matrícula Privada	44%	28%
Tasa de cobertura	55,4%	80%

Fuente: Cálculos MEN con base en SNIES y proyecciones de población DANE

Gráfico 3. Supuestos comportamiento de la matrícula para la estimación del impacto fiscal de la reforma



Fuente: Cálculos MEN con base en SNIES y proyecciones de población DANE

Sobre el comportamiento esperado de la matrícula, es importante precisar que, tal y como

se señala en diversos estudios y las proyecciones demográficas del DANE, desde hace más de una década se ha observado un cambio drástico en las tasas de natalidad “En el año 2000 nacieron 750.000 niños y niñas en el país, en tanto en el 2023 fueron 510.000. El cambio es mayor si se analizan aparte las estadísticas de Bogotá y las grandes capitales. Para 2021, en Bogotá las madres tenían un promedio de 1,2 hijos, muy similar al de las madres europeas actuales. Esto significa que hay menos niños y niñas para asistir a los colegios. En los estratos bajos, la transición demográfica ha sido más lenta”.

Este comportamiento demográfico ha incidido significativamente para que entre 2023 y 2024 hayan cerrado alrededor de 769 colegios de educación básica y media, lo cual repercutirá sobre la matrícula en educación superior en las próximas décadas. Teniendo en cuenta que la tasa de natalidad ha caído más drásticamente en las familias de ingresos altos (alrededor de 1,2) que en las de familias de ingresos bajos (mayor a 3,4) el efecto de la disminución será más fuerte sobre las Universidades Privadas, tal y como se muestra en la gráfica.

Definidos los supuestos de ampliación de cobertura, la estimación del impacto fiscal de la reforma se realiza tomando como referencia el escenario descrito a continuación:

- Se estima el impacto de la reforma del artículo 86, al cambiar el factor de indexación del IPC al ICES. Tomando como referencia el comportamiento del indicador en los últimos siete años, se proyecta una variación promedio anual de tres (3,0) puntos porcentuales adicionales.
- Para proyectar el monto anual de las transferencias que requeriría el sistema para seguir avanzando en el cierre de brechas, alcanzar la meta del 80% de cobertura en 2040 y corregir gradualmente la problemática estructural de financiación de las IES públicas; se estimó un valor per cápita, con base en el total de los aportes del PGN a las IES públicas. Este per cápita, que se indexa cada año con el ICES, recoge el costo real de la prestación del servicio y se toma como referencia para calcular anualmente los recursos adicionales de base presupuestal, que se requieren para atender los nuevos estudiantes que van ingresando al sistema.
- Se estima el impacto de la reforma del artículo 87, al cambiar el porcentaje de variación del PIB, pasando del 30% al 70%, incluyendo el componente anticíclico que permite contrarrestar la posibilidad de tener anualidades donde el crecimiento de la economía sea negativo.

- iv) Se estima el valor de la base presupuestal de las IES públicas partiendo del 0,05% del PIB del año base.
- v) Se estimó un valor bajo dos escenarios a precios constantes. El primero calculando un valor per cápita con base en las Transferencias del PGN a las IES oficiales (incluye el fortalecimiento de la capacidad instalada) y el segundo con base en el costo total del sistema (que incluye los recursos que serían girados por gratuidad y el fortalecimiento de la capacidad instalada).

Teniendo en cuenta que los elementos considerados en la reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, están armonizados con las medidas contempladas por el Gobierno nacional en el Plan Nacional de Desarrollo, para el fortalecimiento financiero de las IES públicas, el cierre de brechas, la atención de la problemática estructural de financiación y la ampliación de cobertura, el impacto fiscal de la reforma se cuantifica desde 2027.

En consecuencia, se estima que, entre 2027 y 2040, en precios constantes de 2024, el impacto fiscal de la reforma podría ascender a \$22,1 billones entre recursos flexibles e inflexibles (Ver gráfico 7). Este escenario supone, además, que para 2040 el monto total de los aportes dispuestos desde el PGN para las IES públicas, es decir, la base presupuestal más los aportes adicionales, representen alrededor del 1% del PIB.

Gráfico 4. Impacto fiscal de la reforma a los artículos 86 y 87 de Ley 30 de 1992.



Ahora bien, con el fin de controlar el crecimiento de los costos de las IES públicas, la reforma al actual esquema de transferencias, establecido en los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, implica una revisión detallada de los elementos y aspectos que los determinan. En ese sentido será fundamental que desde el Gobierno nacional se avance, por ejemplo, en una propuesta que permita modificar el régimen salarial y prestacional docente establecido en el Decreto número 1279 de 2022. Ese proceso debe ser consensuado con los diferentes grupos de interés del sector y la propuesta debe estar orientada a fortalecer las plantas profesionales, establecer topes salariales que permitan controlar el crecimiento de los costos salariales, así como a dignificar la profesión docente.

6. CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

Con la finalidad de contar con mayores herramientas para el debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente, nos permitimos adjuntar este concepto el cual da luces sobre la capacidad fiscal de la Nación para viabilizar la propuesta legislativa aquí sustentada.

Hacienda

2. Despacho del Viceministro General

Honorable Presidente
LIDEL ARTURO GARCÍA TURBAY
Secretario de la Hacienda Pública
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 - 66
Bogotá D.C.,

Radicado 2-2025-057-675
Bogotá D.C., 23 de septiembre de 2025 14:27

Radicado entrada
No. Expediente 46833/2025/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley 212 de 2024 Senado, "Por la cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones"

Respetado presidente:

De manera atenta, en virtud lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se presenta los comentarios y consideraciones respecto del texto propuesto para segundo debate en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa del Ministerio de Educación Nacional (MEN), con el acompañamiento de distintos congresistas, según lo establecido en su artículo 1, tiene por objeto (...) modificar parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 1992, con relación a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, para financiar los presupuestos de las universidades estatales u oficiales, adscritas o vinculadas administrativa o presupuestalmente al sector educación, así como adicionar disposiciones en lo referido al financiamiento de las instituciones técnicas profesionales, universitarias tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial.²

Los cambios propuestos pretenden implementar un nuevo modelo de financiamiento para las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas, así como adicionar disposiciones sobre el financiamiento de las Instituciones Técnicas Profesionales, Tecnológicas, Universitarias (ITU) o Escuelas Técnicas Estatales u Oficiales. Asimismo, se cuenta con la implementación de la Iniciativa la reducción de brechas regionales y profesionales, mejorar las áreas de cultura, salud, regionalización, permanencia, calidad, pertinencia, bienestar, dignificación de la labor docente, y demás.

Para tal efecto, la iniciativa establece por principales propuestas modificaciones a la Ley 30 de 1992³, las cuales se resaltan a continuación en control de cambios, de acuerdo con el texto de ponencia propuesto para segundo debate:

LEY 30 DE 1992	PROYECTO DE LEY 212 DE 2024 SENADO
Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional	Artículo 29. Presupuesto de las universidades estatales u oficiales. Modifíquese el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:
	Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales estatales u oficiales de orden nacional, departamental, distrital y municipales

¹ Por la cual se dictan normas regidas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
² Por la cual se organiza el Servicio Público de la Educación Superior.

LEY 30 DE 1992

para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que significuen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

Parágrafo. En todo caso la Nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el financiamiento de infraestructura de universidades públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo.

LEY 30 DE 1992

para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales para funcionamiento e inversión, y por los recursos y rentas propias de cada institución universidad estatal u oficial, en el marco de su autonomía. Los aportes del Presupuesto General de la Nación y los aportes de las entidades territoriales asignados anualmente a las universidades estatales u oficiales se calcularán tomando como base el presupuesto asignado a cada universidad. Dichos aportes deberán incrementarse, cada año en un porcentaje, como mínimo, equivalente al Índice de Costos de la Educación Superior – ICES – de las universidades estatales u oficiales, calculado por el DANE, indicador que incluye la variación de los gastos salariales. Para garantizar la sostenibilidad de las universidades estatales u oficiales, se dispondrán recursos adicionales provenientes de los aportes del Presupuesto General de la Nación o de las entidades territoriales, los cuales harán parte de la base presupuestal de las universidades oficiales o estatales, siempre que dichas seccionales, sedes o lugares de desarrollo permanezcan en operación.

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que significuen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

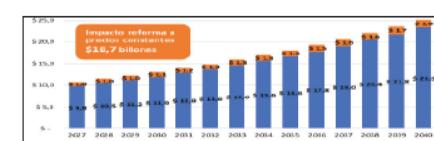
Parágrafo 1. En los casos en que el incremento anual del Índice de Costos de la Educación Superior – ICES – de las universidades estatales u oficiales sea inferior a la variación del Índice de Precios al Consumidor – IPC, el aumento de los aportes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales se ajustará con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor – IPC.

Parágrafo 2. Desde el Presupuesto General de la Nación se dispondrán recursos adicionales orientados a: aumentar progresivamente el acceso, la permanencia y la graduación de las y los estudiantes de pregrado de las universidades estatales u oficiales, teniendo como criterios las brechas de acceso y permanencia territoriales y sociales; al mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la oferta; al bienestar institucional; a atender las variaciones producto de la aplicación del sistema salarial y prestacional docente vigente, así como las demás que afecten el costo salarial; y al fortalecimiento de plantas profesionales y administrativas de las universidades estatales u oficiales. Estos recursos harán parte de la base presupuestal y estarán sujetos a su disponibilidad presupuestaria. Su asignación y reglamentación será reglamentada por el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Educación Nacional en un plazo no superior a los seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley. Dicha reglamentación incorporará indicadores orientados al cierre de brechas, regionalización, bienestar, cobertura, internacionalización, transformación digital, pertinencia y otros que respondan a los ejes misionales.

LEY 30 DE 1992	PROYECTO DE LEY 2112 DE 2024 SENADO
	<p>las universidades estatales u oficiales y el mejoramiento de la calidad, así como mecanismos para el uso eficiente y transparente de los recursos.</p> <p>Parágrafo 3. En todo caso, la Nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes transferencias adicionales de recursos que se destinen para el financiamiento de gastos no recurrentes, infraestructura o planes de universidades públicas, los cuales fortalecimientos de la calidad. Estas transferencias no harán parte de la base presupuestaria para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo de las universidades estatales u oficiales.</p> <p>Parágrafo 4: En el marco de la autonomía en la que gozan las universidades estatales y oficiales, estas proponerán para implementar procesos participativos en la elaboración anual del presupuesto, donde se comunique la actividad que pueda programar proyectos de inversión de bienestar.</p> <p>Artículo 3º. Propuesta de las Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas estatales u oficiales. Adíquese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 86 a. Con el fin de constituir la base presupuestal de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial, cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación, la Nación incorporará recursos del Presupuesto General de la Nación equivalentes al 0,05% del Producto Interno Bruto calculado por el DANE para el año anterior a la entrada en vigencia de esta ley. La forma de distribución de estos recursos será calculada por el Ministerio de Educación Nacional. Estos recursos y los que hagan las entidades territoriales se incrementarán cada año como mínimo con la variación del Índice de Costos de la Educación Superior – ICES – para las instituciones de educación superior estatales u oficiales calculado por el DANE, indicador que incluye la variación de gastos salariales. La distribución de estos recursos será parte de la base presupuestal de todas las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación. Para garantizar la sostenibilidad de las nuevas secciones, sedes o lugares de desarrollo creadas para ampliar la oferta de educación superior, se dispondrán recursos adicionales, provenientes de los aportes del Presupuesto General de la Nación o de las entidades territoriales, los cuales harán parte de la base presupuestal de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial cuya norma de</p>

LEY 30 DE 1992	PROYECTO DE LEY 212 DE 2024 SENADO
	<p>tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas estatales y oficiales, estas proponerán por implementar procesos participativos en la elaboración anual del presupuesto, donde su comunidad académica pueda proponer proyectos de inversión y bienestar.</p> <p>Artículo 4º. Modifíquese el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 87. A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto.</p> <p>Este incremento se efectuará en conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran.</p> <p>Parágrafo. El incremento al que se refiere el presente artículo se hará para los sistemas que se crean en desarrollo de los artículos <u>11 y 32</u> y los dineros serán distribuidos por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), previa reglamentación del Gobierno Nacional.</p>
	<p>Artículo 87. A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley el Gobierno Nacional incrementará anualmente sus aportes para universidades estatales u oficiales, de orden nacional, departamental, distrital y municipal, en un porcentaje no inferior al 30 70% del incremento real del Producto Interno Bruto. Estos recursos no harán parte de la base presupuestal de las universidades estatales u oficiales.</p> <p>Este incremento se efectuará en conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran.</p> <p>Parágrafo. El incremento al que se refiere el presente artículo se hará para los sistemas que se crean en desarrollo de los artículos <u>31 y 32</u> y los dineros serán distribuidos por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), previa reglamentación del Gobierno Nacional.</p> <p>Parágrafo 1. En el caso de que la tasa real de crecimiento anual del Producto Interno Bruto real sea negativa, los aportes por este concepto para las universidades estatales u oficiales se calcularán tomando como base la tasa real de crecimiento anual del Producto Interno Bruto correspondiente al último año con variación positiva.</p> <p>Parágrafo 2. La metodología de distribución de los recursos de los que trata el presente artículo será definida por el Ministerio de Educación Nacional teniendo en cuenta criterios de equidad relacionados con las actividades misionales y el mejoramiento de la calidad, priorizando el cierre de brechas entre las universidades estatales u oficiales.</p>
	<p>Artículo 5º: Crecimiento progresivo de los recursos a las instituciones de educación superior estatales u oficiales. Adíquese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 87 a. Las transferencias para funcionamiento e inversión, así como los demás recursos asignados desde el Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales proponerán por un crecimiento progresivo hasta alcanzar como mínimo el equivalente al 1% del Producto Interno Bruto.</p>
	<p>Artículo 6º: Centro social a los recursos de las instituciones de educación superior estatales u oficiales. Adíquese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 87 b. Las comunidades educativas de las instituciones de educación superior estatales u oficiales</p>

LEY 30 DE 1992	PROYECTO DE LEY 212 DE 2024 SENADO
	<p>creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación, siempre que dichas seccionaldes, sedes o lugares de desarrollo permanezcan en operación.</p> <p>Parágrafo 1. En los casos en que el incremento anual del Índice de Costos de la Educación Superior – ICES – de las instituciones de educación superior estatales u oficiales sea inferior a la variación Índice de Precios al Consumidor – IPC, el aumento de los aportes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales se ajustará con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor – IPC.</p> <p>Parágrafo 2. Desde el Presupuesto General de la Nación o los presupuestos de las entidades territoriales se dispondrán recursos adicionales orientados a: aumentar progresivamente el acceso, permanencia y graduación de las y los estudiantes de pregrado de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas estatales u oficiales, teniendo como criterio las brechas de acceso y permanencia territoriales y sociales; al mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la oferta; al bienestar institucional; a través de las variaciones producto de la aplicación del sistema salarial y prestacional docente vigente, así como las demás que afecten el costo salarial; y al fortalecimiento de plantas profesionales y administrativas de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema financiación. Estos recursos harán parte de la base presupuestal y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal de la Nación y las entidades territoriales. Su asignación y seguimiento será reglamentada por el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Educación Nacional en un plazo no superior a los seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley. Dicha reglamentación incorporará indicadores orientados al cierre de brechas, regionalización, bienestar, cobertura, internacionalización, transformación digital pertinente y otros que respondan a los ejes misionales de las universidades estatales u oficiales y el mejoramiento de la calidad, así como mecanismos para el uso eficiente y transparente de los recursos.</p> <p>Parágrafo 3. En todo caso, la Nación y las entidades territoriales podrán realizar transferencias adicionales que se destinen para gastos no recurrentes, Infraestructura o planes de fortalecimiento de la calidad. Estas transferencias no harán parte de la base presupuestal de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas estatales u oficiales.</p> <p>Parágrafo 4. En el marco de la autonomía de la que gozan las Instituciones técnicas profesionales, instituciones</p>



Fuente: Tabla realizada por el MEN.

No obstante lo anterior, dado que se actualizaron las cifras a la presente vigencia 2025 en el informe de ponencia para segundo debate¹⁰, se tiene entonces que el efecto del cambio en la fórmula de cálculo de los aportes de la Nación en virtud de las propuestas de modificación para los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, al utilizar como referente al Índice de Costos de la Educación Superior (ICES), implicaría el aumento de la base presupuestal entre **\$0,4 billones y \$0,5 billones anuales**, los cuales tenderían que ser priorizados e incorporados por el Sector en sus proyecciones de mediano plazo conforme los tecchos de MGMP y sus sucesivas actualizaciones, así como de acuerdo con las proyecciones anuales de las expectativas macroeconómicas que puedan ofrecer variaciones en los espacios de gasto. Así mismo se indicó que los demás recursos planteados, alrededor de **\$0,7 billones anuales**, si bien en el articulado se especifica que la Nación dispondrá de recursos adicionales para aumentar progresivamente el acceso, la permanencia y la graduación de estudiantes de pregrado, ello no estaría atado a una fórmula de cálculo fija sino a las disponibilidades fiscales de cada vigencia y los espacios de gasto que se pudieran abrir en virtud de las proyecciones macroeconómicas de mediano plazo, atendiendo el proceso de

2. Guía del Comercio 1995 de 2024, págs. 19 y 20

³ Gaceta del Congreso 1.955 de 2024, págs. 19 y 20.

²⁰ Gaceta del Congreso 10/24 de 2025, pág. 18.

planeación y programación presupuestal correspondiente y que pueden o no, entrar a formar parte de la denominada base presupuestal.

En lo que respecta a los aportes que deben realizar las entidades territoriales en el marco de esta iniciativa, es de señalar dependerá de la autonomía presupuestal que le ha concedido la Constitución Nacional a este tipo de entidades. Esto, porque se podría generar que se recurre a gastos de inversión y de funcionamiento, lo que podría significar que las entidades territoriales acudan a sus ingresos corrientes de libre destinción para la atención de estas nuevas funciones, de manera que tendría que preverse el límite para dichos gastos de acuerdo con lo establecido por la Ley 617 de 2000⁹, y las limitaciones que podrían tener las entidades que estén ejecutando acuerdos de restructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1997. Además, es de gran importancia articular las iniciativas de financiación de educación superior desde el orden territorial con las recientes reformas constitucionales que establecieron la concurrencia de las entidades territoriales en el sistema de educación superior, y en todo caso, se está a la espera de la radicación del proyecto de ley de competencias en los próximos meses.

En los anteriores términos, este Ministerio manifiesta su análisis fiscal sobre el proyecto de ley del asunto y señala que el mismo conserva una proyección presupuestal coherente con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector de Educación, que debe alinearse con las restricciones vigentes del Marco Fiscal de Mediano Plazo; articulación que resulta esencial para garantizar la viabilidad financiera de la reforma propuesta, sin comprometer la sostenibilidad fiscal del Estado. Por lo tanto, se emite **concepto favorable** a la iniciativa objeto de análisis en la medida en que las erogaciones contenidas en la misma están sujetas al Índice de Costos de la Educación Superior.

Finalmente, se manifiesta la disposición para colaborar con las iniciativas del Gobierno nacional de las diferentes carteras dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal y presupuestal vigente.

Cordialmente,

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

Aprobó: Rosalía Chaparro Espinosa
Revisó: María Angélica Bustillo Adachi
Revisó: Camilo Gutiérrez VG
Proyecto: Santiago Caro Arias

Con Copia: Dr. Diego Alejandro González González, Secretario General del Senado de la República.

En la cual se reforma parcialmente la Ley 126 de 1994, el Decreto Extraordinario 1332 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1621 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
Por la cual se establece un régimen que promueve y facilita la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley

7. CONFLICTO DE INTERESES

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

Régimen de conflicto de interés de los Congresistas.

Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

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

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

presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

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

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

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

De conformidad con lo anterior, se indica que esta iniciativa legislativa, se enmarca dentro de las causales de ausencia de conflicto de interés, específicamente la prevista en el literal a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.", dado que tiene como propósito, modificar parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992, con relación a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, para financiar los presupuestos de las Universidades estatales u oficiales, adscritas o vinculadas administrativa o presupuestalmente al sector educación, así como adicionar disposiciones en lo referido al financiamiento de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial.

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

8. PROPOSICIÓN

Atendiendo los argumentos y justificaciones desarrolladas a lo largo del presente documento de ponencia y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5^a de 1992, se presenta Ponencia Positiva y favorable, y se solicita a los honorables Representantes a la Cámara que integran la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes discutir y aprobar en Primer Debate el Proyecto de Ley número 398 de 2025 Cámara / 212 de 2024 Senado "POR LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL CAPÍTULO

V DEL TÍTULO III DE LA LEY 30 DE 1992 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Cordialmente,



9. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 398 DE 2025 CÁMARA, 212 DE 2024 SENADO

por la cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992, con relación a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, para financiar los presupuestos de las Universidades estatales u oficiales, adscritas o vinculadas administrativa o presupuestalmente al sector educación, así como adicionar disposiciones en lo referido al financiamiento de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial.

Artículo 2º. Presupuesto de las Universidades estatales u oficiales. Modifíquese el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 86. Los presupuestos de las Universidades estatales u oficiales de orden nacional, departamental, distrital y municipal estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión; por los aportes recibidos de los entes territoriales para funcionamiento e inversión; y por los recursos y rentas propias de cada Universidad estatal u oficial, en el marco de su autonomía.

Los aportes del Presupuesto General de la

Nación y los aportes de las entidades territoriales asignados anualmente a las Universidades estatales u oficiales se calcularán tomando como base el presupuesto asignado a cada Universidad. Dichos aportes deberán incrementarse cada año en un porcentaje, como mínimo, equivalente al Índice de Costos de la Educación Superior (ICES) de las Universidades estatales u oficiales, calculado por el DANE, indicador que incluye la variación de gastos salariales.

Para garantizar la sostenibilidad de las nuevas seccionales, sedes o lugares de desarrollo creadas para ampliar la oferta de educación superior, se dispondrán recursos adicionales provenientes de los aportes del Presupuesto General de la Nación o de las entidades territoriales, los cuales harán parte de la base presupuestal de las Universidades oficiales o estatales, siempre que dichas seccionales, sedes o lugares de desarrollo permanezcan en operación.

Parágrafo 1º. En los casos en que el incremento anual del Índice de Costos de la Educación Superior (ICES) de las Universidades estatales u oficiales sea inferior a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), el aumento de los aportes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales se ajustará con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Parágrafo 2º. Desde el Presupuesto General de la Nación se dispondrán recursos adicionales a las Universidades estatales u oficiales que se distribuirán conforme los siguientes criterios:

1. Aumentar progresivamente el acceso, la permanencia y la graduación de las y los estudiantes de pregrado.
2. Cierre de brechas territoriales y sociales como factor transversal para la distribución de recursos. En ningún caso esta disposición significará una disminución de la base presupuestal existente para las Universidades estatales u oficiales a la entrada en vigencia de la presente ley.
3. Financiar programas estratégicos de mejoramiento de la calidad educativa, la investigación, la innovación y la infraestructura física y tecnológica de dichas instituciones.
4. Financiar las variaciones del régimen salarial y prestacional docente, así como otros factores que inciden en el costo salarial, implementación de programas de formalización laboral y el fortalecimiento de las plantas docentes y administrativas.

Para este propósito el Ministerio de Educación Nacional establecerá mecanismos con criterios verificables como el aumento de cobertura, la permanencia y el mejoramiento de la calidad.

Estos recursos harán parte de la base presupuestal y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal. Su asignación y seguimiento será reglamentada por el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Educación Nacional en un plazo no superior a los seis (6) meses posteriores a la promulgación de la

presente ley, incorporando mecanismos para el uso eficiente y transparente de los recursos.

Dicha reglamentación incorporará indicadores orientados al cierre de brechas, regionalización, bienestar, cobertura, internacionalización, transformación digital, pertinencia y otros que respondan a los ejes misionales de las Universidades estatales u oficiales y el mejoramiento de la calidad.

Adicionalmente, la transferencia de los recursos estarán sujetos al cumplimiento de planes indicativos, evaluados con indicadores de retención y graduación estudiantil, participación en programas de formación docente, proyectos de investigación y publicaciones, movilidad estudiantil y docente, bienestar estudiantil, acceso y uso de infraestructura académica y tecnológica, procesos de mejoramiento y transformación con base en las nuevas tecnologías de la información, y ejecución en proyectos estratégicos.

Todo lo anterior se desarrollará respetando en todo momento la autonomía universitaria, en el marco de la Constitución y la ley, de tal manera que los planes indicativos y los indicadores definidos fortalezcan la calidad educativa y la misión institucional sin menoscabar la libertad académica, administrativa y de autogobierno de las Universidades estatales y oficiales.

Parágrafo 3º. En todo caso, la Nación y las entidades territoriales podrán realizar transferencias adicionales de recursos que se destinen para gastos no recurrentes, infraestructura o planes de fortalecimiento de la calidad. Estas transferencias no harán parte de la base presupuestal de las Universidades estatales u oficiales.

Parágrafo 4º. En el marco de la autonomía de la que gozan las Universidades estatales y oficiales, estas propenderán por implementar procesos participativos en la elaboración anual del presupuesto, donde su comunidad académica pueda proponer proyectos de inversión y de bienestar.

Artículo 3º. Presupuesto de las Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas estatales u oficiales. Adíquese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 86 a. Con el fin de constituir la base presupuestal de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial, cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación, la Nación incorporará recursos del Presupuesto General de la Nación equivalentes como mínimo al 0,05% del Producto Interno Bruto calculado por el DANE para el año anterior a la entrada en vigencia de esta ley, alcanzando progresivamente el 0,07% del Producto Interno Bruto de acuerdo con los recursos establecidos en el parágrafo 2º del presente artículo.

La forma de distribución de estos recursos será calculada por el Ministerio de Educación Nacional contemplando criterios de equidad territorial cierre de brechas, fortalecimiento institucional y mejoramiento de la calidad.

Estos recursos y los que hagan las entidades territoriales se incrementarán cada año como mínimo con la variación del Índice de Costos de la Educación Superior (ICES) para las instituciones de educación superior estatales u oficiales calculado por el DANE, indicador que incluye la variación de gastos salariales.

La distribución de estos recursos será parte de la base presupuestal de todas las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación.

Para garantizar la sostenibilidad de las nuevas seccionales, sedes o lugares de desarrollo creadas para ampliar la oferta de educación superior, se dispondrán recursos adicionales, provenientes de los aportes del Presupuesto General de la Nación o de las entidades territoriales, los cuales harán parte de la base presupuestal de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas estatales u oficiales, incluidas aquellas que son establecimientos públicos del orden territorial cuya norma de creación no vincula a la Nación en su esquema de financiación, siempre que dichas seccionales, sedes o lugares de desarrollo permanezcan en operación.

Parágrafo 1º. En los casos en que el incremento anual del Índice de Costos de la Educación Superior (ICES) de las instituciones de educación superior estatales u oficiales sea inferior a la variación Índice de Precios al Consumidor (IPC), el aumento de los aportes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales se ajustará con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Parágrafo 2º. Desde el Presupuesto General de la Nación se dispondrán recursos adicionales a las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias, escuelas tecnológicas estatales u oficiales que se distribuirán conforme los siguientes criterios:

1. Aumentar progresivamente el acceso, la permanencia y la graduación de las y los estudiantes de pregrado.
2. Cierre de brechas territoriales y sociales como factor transversal para la distribución de recursos. En ningún caso esta disposición significará una disminución de la base presupuestal existente para las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias, escuelas tecnológicas estatales u oficiales a la entrada en vigencia de la presente ley.

3. Financiar programas estratégicos de mejoramiento de la calidad educativa, la investigación, la innovación y la infraestructura física y tecnológica de dichas instituciones.
4. Financiar las variaciones del régimen salarial y prestacional docente, así como otros factores que inciden en el costo salarial, implementación de programas de formalización laboral y el fortalecimiento de las plantas docentes y administrativas.

Para este propósito el Ministerio de Educación Nacional establecerá mecanismos con criterios verificables como el aumento de cobertura, la permanencia y el mejoramiento de la calidad. Estos recursos harán parte de la base presupuestal y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal.

Su asignación y seguimiento será reglamentada por el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Educación Nacional en un plazo no superior a los seis (6) meses posteriores a la promulgación de la presente ley, incorporando mecanismos para el uso eficiente y transparente de los recursos.

Dicha reglamentación incorporará indicadores orientados al cierre de brechas, regionalización, bienestar, cobertura, internacionalización, transformación digital, pertinencia y otros que respondan a los ejes misionales de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias, escuelas tecnológicas estatales u oficiales y el mejoramiento de la calidad.

De igual manera, los recursos estarán sujetos al cumplimiento de planes indicativos, evaluados con indicadores de retención y graduación, proyectos de investigación y publicaciones, movilidad académica, bienestar estudiantil, acceso y uso de infraestructura tecnológica, procesos de mejoramiento y transformación con base en las nuevas tecnologías de la información, y ejecución en proyectos estratégicos.

Todo lo anterior se desarrollará respetando la autonomía universitaria establecida en la Constitución y la ley.

Parágrafo 3º. En todo caso, la Nación y las entidades territoriales podrán realizar transferencias adicionales que se destinen para gastos no recurrentes, infraestructura o planes de fortalecimiento de la calidad. Estas transferencias no harán parte de la base presupuestal de las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias y escuelas tecnológicas estatales u oficiales.

Parágrafo 4º. En el marco de la autonomía de la que gozan las instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas estatales y oficiales, estas propenderán por implementar procesos participativos en la elaboración anual del presupuesto, donde su comunidad académica pueda proponer proyectos de inversión y bienestar.

Artículo 4º. Modifíquese el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 87. El Gobierno nacional incrementará anualmente sus aportes para las universidades estatales u oficiales, de orden nacional, departamental, distrital y municipal, en un porcentaje no inferior al 70% del incremento real del Producto Interno Bruto. Estos recursos no harán parte de la base presupuestal de las Universidades estatales u oficiales.

Parágrafo 1º. En el caso de que la tasa real de crecimiento anual del Producto Interno Bruto real sea negativa, los aportes por este concepto para las Universidades estatales u oficiales se calcularán tomando como base la tasa real de crecimiento anual del Producto Interno Bruto correspondiente al último año con variación positiva.

Parágrafo 2º. La metodología de distribución de los recursos de los que trata el presente artículo será definida por el Ministerio de Educación Nacional teniendo en cuenta criterios de equidad relacionados con las actividades misionales y el mejoramiento de la calidad, priorizando el cierre de brechas entre las Universidades estatales u oficiales.

Parágrafo 3º. Cuando la tasa de crecimiento del PIB sea superior al doble de lo registrado en la vigencia anterior, el incremento anual de que trata este artículo será del 30%.

Artículo 5º. Crecimiento progresivo de los recursos a las instituciones de educación superior estatales u oficiales. Adíquese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 87 a. Las transferencias para funcionamiento e inversión, así como los demás recursos asignados desde el Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales propenderán por un crecimiento progresivo hasta alcanzar como mínimo el equivalente al 1% del Producto Interno Bruto.

Artículo 6º. Control social a los recursos de las instituciones de educación superior estatales u oficiales. Adíquese un artículo nuevo a la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 87 b. Las comunidades educativas de las instituciones de educación superior estatales u oficiales podrán constituir veedurías ciudadanas, atendiendo a lo reglamentado en la Constitución Política y en la Ley 850 de 2003 o la que haga sus veces. El Ministerio del Interior prestará asesoría técnica a las comunidades educativas que autónomamente decidan ejercer el control social.

Adicionalmente, la Contraloría General de la República en el marco de lo establecido en el Acto Legislativo número 04 de 2019 y el Decreto Ley 403 de 2020, que reglamenta la función para el seguimiento permanente a los recursos públicos y el ejercicio de la vigilancia y control fiscal concomitante y preventivo, acompañará a las veedurías ciudadanas que se constituyan en la instituciones de educación superior estatales u oficiales, propendiendo por una correcta y fluida articulación con el control social.

Parágrafo. La conformación de las veedurías no sustituye el ejercicio de control interno en las instituciones de educación superior estatales u oficiales, ni las de inspección y vigilancia del Ministerio de Educación Nacional. La Contraloría General de la República publicará anualmente en un portal de acceso público los informes consolidados de seguimiento y control social de las instituciones de educación superior estatales u oficiales.

Artículo 7º. Con el propósito de garantizar el cierre de brechas en la asignación de recursos a las instituciones de educación superior estatales u oficiales, el Gobierno nacional asignará recursos adicionales bajo un esquema de distribución progresivo en los siguientes quince (15) años de entrada en vigencia de la presente ley, orientados a mejorar las condiciones presupuestales para la oferta, el acceso, la permanencia, la regionalización y la calidad entre instituciones, dicha asignación se definirá a partir de criterios que harán parte de la reglamentación definida en el parágrafo 2º del artículo 2º y en el parágrafo 2º del artículo 3º de la presente ley a cargo del Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 8º. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el **Diario Oficial** y deroga todas las disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.

Cordialmente,


JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
 Representante a la Cámara
 Coordinador Ponente


HERNANDO GONZÁLEZ
 Representante a la Cámara
 Coordinador Ponente


HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ
 Representante a la Cámara
 Ponente


DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO
 Representante a la Cámara
 Ponente


JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO
 Representante a la Cámara
 Ponente

COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

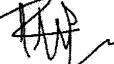
INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Bogotá D.C., 12 de noviembre de 2025

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para Primer Debate al **Proyecto de Ley No. 398 de 2025 Cámara - 212 de 2024 Senado "POR LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL CAPÍTULO V DEL TÍTULO III DE LA LEY 30 DE 1992 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

Dicha ponencia fue firmada por los Honorables Representantes **JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES (Coordinador Ponente), HERNANDO GONZÁLEZ (Coordinador Ponente), HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ, DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO Y JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO.**

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 -1005 /25 del 12 de noviembre de 2025, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
 Secretario

CONTENIDO

Gaceta número 2156 - Jueves, 13 de noviembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para primer debate proyecto de Ley número 279 de 2025 Cámara, por medio de la cual se declara a la entonces Casanare como la cuna de la Constitución de la República de Colombia y cuna de la libertad de las hermanadas naciones andinas, Venezuela, Ecuador, Perú, y Bolivia, 1809 a 1824 y se dictan otras disposiciones.....

1

Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 368 de 2025 Cámara, por medio de la cual se prohíbe el uso de los sistemas de armas autónomas letales, se regula el uso de los sistemas de armas semiautónomas letales en el sector de la defensa y seguridad nacional y se dictan otras disposiciones ..

7

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de Ley número 398 de 2025 Cámara, 212 de 2024 Senado por el cual se modifica parcialmente el Capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.....

17