



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 272

Bogotá, D. C., lunes, 13 de abril de 2026

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 538 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se prioriza la destinación social de los productos y subproductos forestales maderables decomisados definitivamente para la construcción de Vivienda de Interés Social Rural y se dictan otras disposiciones.

Martes, 25 de marzo de 2026.

Secretario General,

JAIME LUIS LACOUTURE

Cámara de Representantes Bogotá

Asunto: Proyecto de Ley número 538 de 2026 Cámara, por medio del cual se prioriza la destinación social de los productos y subproductos forestales maderables decomisados definitivamente para la construcción de Vivienda de Interés Social Rural y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario General

En concordancia con el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, en nuestra condición de Congresistas de la República nos permitimos presentar ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el presente Proyecto de Ley número 538 de 2026 Cámara, *por medio del cual se prioriza el aprovechamiento de los productos y subproductos forestales maderables decomisados definitivamente para la construcción de Vivienda de Interés Social Rural y se dictan otras disposiciones.*

En este sentido, se presenta a consideración el presente proyecto de ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley y la Constitución.

De las y los honorables Congresistas,

 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara - Putumayo Pacto Histórico	 ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
--	--

 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Pacto Histórico	 ROBERT DAZA GÜEVARA Senador de la República Pacto Histórico-Polo Democrático
---	--

 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara Pacto Histórico - Boyacá	 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA
--	---

 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FENO Representante a la Cámara por Santander	 MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara por el departamento del Tolima Partido Alianza Verde - Pacto Histórico
--	--

 LEYLA RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por Huila Partido Pacto Histórico	
---	--

PROYECTO DE LEY NÚMERO 538 DE 2026
CÁMARA

por medio del cual se prioriza la destinación social de los productos y subproductos forestales maderables decomisados definitivamente para la construcción de Vivienda de Interés Social Rural y se dictan otras disposiciones.

* * *

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto adicionar un párrafo al artículo 53 de la Ley 1333 de 2009, con el fin de priorizar la destinación social de los productos y subproductos forestales maderables decomisados de manera definitiva para su utilización en las modalidades de construcción y mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural (VISR), promoviendo prácticas de bioconstrucción con enfoque de reparación territorial y ambiental.

Artículo 2º. Para efectos de la implementación e interpretación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones.

Bioconstrucción: Modelo de construcción sostenible basado en el uso de materiales naturales, renovables, reciclables y de origen local, tales como la madera y la guadua, así como en la aplicación de técnicas constructivas ancestrales y ambientalmente responsables, orientado a prolongar el ciclo de vida de las edificaciones, mitigar el impacto ambiental, mejorar la eficiencia energética, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, favorecer la adaptación climática de las viviendas, disminuir la generación de residuos en los procesos constructivos y promover la armonía entre las construcciones y su entorno natural.

Productos y subproductos forestales maderables. Son los bienes de madera que se obtienen del aprovechamiento de especies forestales leñosas, así como los productos y derivados que se obtengan de la transformación primaria y secundaria de esta.

Decomiso definitivo. Es la sanción administrativa impuesta por la autoridad ambiental mediante acto administrativo motivado, que consiste en la aprehensión material y definitiva sobre aquellos especímenes de especies exóticas silvestres de fauna y flora terrestre o acuática, y de los productos, elementos, medios e implementos utilizados para infringir las normas ambientales, en los términos que señalan la Ley 1333 de 2009 el párrafo del artículo 38, el numeral 5 del artículo 40 y en el artículo 47; y en el Decreto Ley 2811 de 1974 y sus decretos reglamentarios.

Vivienda de Interés Social Rural. (VISR). Es aquella vivienda de interés social ubicada en suelo clasificado como rural en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, que se ajusta a las formas de vida del campo y reconoce las características de la población rural, cuyo valor no exceda los ciento

treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 SMMLV).

Artículo 3º. Adiciónese un párrafo al artículo 53 de la Ley 1333 de 2009, el cual quedará así:

Parágrafo 2º. En la entrega a entidades públicas de productos y subproductos forestales maderables decomisados de manera definitiva, se priorizará su destinación a proyectos de construcción y mejoramiento de Vivienda de Interés Prioritaria Rural (VIPR), siempre que exista disponibilidad suficiente y previa verificación del estado sanitario, sin perjuicio de la destinación preferente a los bancos de materiales para la atención de desastres, cuando exista declaratoria de emergencia o calamidad pública.

Artículo 4º. Registro público de los productos y subproductos forestales maderables decomisados definitivamente. Las autoridades ambientales territoriales desarrollarán un registro público de carácter informativo sobre los productos y subproductos forestales maderables decomisados definitivamente, en el cual se indique como mínimo, la cantidad, el tipo, el estado del material y su destino final.

Asimismo, informarán a las entidades territoriales y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, acerca de los productos y subproductos maderables decomisados disponibles para su priorización e inclusión en los sistemas constructivos y de mejoramiento habitacional de Vivienda de Interés Social Rural de su respectiva jurisdicción.

Artículo 5º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los lineamientos para agilizar la entrega de los productos y subproductos forestales maderables decomisados de manera definitiva que puedan ser destinados a proyectos de construcción o mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural. Asimismo, promoverá la articulación institucional entre las autoridades ambientales, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, las entidades territoriales y los oferentes de proyectos de vivienda, con el fin de facilitar su adecuada destinación y aprovechamiento.

Artículo 6º. Lineamientos técnicos y operativos. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en un término de ocho (8) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, desarrollará los lineamientos técnicos y operativos para el aprovechamiento y uso de productos y subproductos forestales maderables decomisados de manera definitiva en los sistemas constructivos y de mejoramiento habitacional de Vivienda de Interés Social Rural (VISR), determinando los criterios de selección, clasificación, diseño, calidad, tratamiento, resistencia, trazabilidad y seguridad estructural del material, garantizando la habitabilidad, sostenibilidad y durabilidad de las edificaciones, así como su desempeño térmico y sanitario.

Artículo 7°. Priorización de sistemas constructivos con madera decomisada. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio establecerá los programas de Vivienda de Interés Social Rural (VISR), ya sea en sus modalidades de construcción y vivienda, en lo que se incorporarán proyectos que prioricen el uso de productos y subproductos forestales maderables decomisados de manera definitiva, promoviendo sistemas constructivos sostenibles y soluciones de bioconstrucción acordes con las condiciones climáticas, culturales y materiales propias de cada territorio, en el marco de estrategias reparación ambiental y territorial.

Parágrafo. Las entidades territoriales y las Juntas de Viviendas Comunitarias como entidades oferentes promoverán la elaboración y presentación de proyectos que incorporen el uso de sistemas constructivos con productos y subproductos forestales maderables decomisados, de acuerdo a la disponibilidad reportada en cada territorio, con un enfoque preferencial a las zonas de alta deforestación histórica, alta incautación de madera ilegal, municipios PDET y con un déficit alto de habitacional rural.

Artículo 8°. Certificado de Viviendas de Interés Social Rural (VISR) “madera que renace con propósito”. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, expedirá un certificado para aquellos proyectos de Viviendas de Interés Social Rural (VISR), en sus modalidades de construcción y mejoramiento, cuyos sistemas constructivos hayan empleado productos y subproductos forestales maderables decomisados, como un símbolo de reparación territorial y ambiental, orientada a transformar el daño ecológico de los territorios más afectados en beneficios sociales.

Para la expedición del certificado, los proyectos deberán integrar un componente de reparación ambiental que contemple acciones participativas de protección o restauración ecológica, orientadas a la generación de cultura ambiental entre las personas beneficiarias.

Parágrafo. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de acuerdo al Marco Fiscal de mediano y largo plazo, podrá establecer una serie de incentivos anuales para los proyectos certificados más sobresalientes que cumplan con los criterios establecidos en el artículo 5° de la presente ley y con el componente de reparación ambiental.

Artículo 9°. Trazabilidad y seguimiento del material. Las Autoridades Ambientales Regionales serán las encargadas de realizar la trazabilidad y el respectivo seguimiento a los productos y subproductos forestales maderables decomisados entregados para la construcción y mejoramiento de Viviendas de Interés Social Rural entregados mediante convenios interinstitucionales para garantizar su correcta destinación en los proyectos, evitando la venta, el desuso, la enajenación o donación de los mismos.

Artículo 10. Seguimiento de durabilidad, resistencia y desempeño del material. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los mecanismos de seguimiento y evaluación para verificar el comportamiento, la durabilidad y el desempeño en el tiempo de los productos y subproductos forestales maderables decomisados empleados en los sistemas constructivos de las Viviendas de Interés Social Rural (VISR).

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

De las y los honorables Congressistas,

 ANDRÉS CANCEMANGE LÓPEZ Representante a la Cámara – Putumayo Pacto Histórico	 ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Pacto Histórico	 ROBERT DAZA GÚEVARA Senador de la República Pacto Histórico-Polo Democrático
 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara Pacto Histórico - Boyacá	 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA
 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander	 MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara por el departamento del Tolima Partido Alianza Verde – Pacto Histórico
 LEYLA RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por Huila Partido Pacto Histórico	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*“Del bosque salió la madera,
 sin permiso ni precaución,
 hoy regresa hecha vivienda,
 sembrando reparación”*

OBJETO DEL PROYECTO.

La presente ley tiene por objeto adicionar un parágrafo al artículo 53 de la Ley 1333 de 2009, con el fin de priorizar la destinación social de los productos y subproductos forestales maderables decomisados de manera definitiva hacia los Programas de Vivienda de Interés Social Rural (VISR), promoviendo su aprovechamiento en la construcción y mejoramiento de vivienda, particularmente en los territorios donde se produjo el daño ambiental.

Para ello, se establecen medidas orientadas a facilitar su inclusión en estos programas y a agilizar los procedimientos para su entrega y uso, con el propósito de evitar el deterioro o la destrucción de estos materiales y fomentar su reutilización en prácticas de bioconstrucción. Además, de contribuir a superar algunos de los desafíos que enfrentan los programas de vivienda rural, tales como las limitaciones presupuestales, las dificultades logísticas derivadas de la dispersión territorial y los altos costos asociados al transporte de materiales hacia zonas rurales apartadas.

De esta manera, la iniciativa contribuye a atender dos problemáticas relevantes del país: por un lado, el déficit habitacional en las zonas rurales que afecta a miles de hogares campesinos y comunidades rurales; y por otro, la limitada destinación social de los productos forestales maderables decomisados, que en muchos casos permanecen almacenados, se deterioran o terminan siendo subutilizados.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

En los últimos años, la discusión sobre la necesidad de realizar una transición hacia modelos constructivos amigables con el medio ambiente ha estado presente en la agenda legislativa, con el principal objetivo de mitigar los impactos ambientales derivados de los sistemas de construcción convencional y el aumento de residuos generados por el mismo. Es allí, donde las iniciativas que promueven la construcción sostenible y la bioconstrucción han tomado fuerza en el Congreso.

Con propuestas como el Proyecto de Ley número 125 de 2025 Cámara, “por medio de la cual se promueve y regula la bioconstrucción, la construcción sostenible y la arquitectura y vivienda tradicional; se adoptan medidas para reducir los Residuos de Construcción y Demolición (RCD) en el sector de la construcción y se dictan otras disposiciones”, el cual busca incentivar prácticas constructivas más sostenibles mediante la reincorporación de residuos de construcción y el uso de materiales ambientalmente responsables, entre ellos la madera.

De manera paralela, en lo concerniente al destino final de la madera decomisada, la mayoría de iniciativas legislativas que buscan modificar la Ley 1333 de 2009 mejor conocida como la ley de procedimiento sancionatorio, donde se establece la destinación final de la madera decomisada, se han enfocado principalmente en el fortalecimiento de las medidas de control, investigación y sanción frente a las infracciones ambientales, sin modificar la gestión posterior al decomiso definitivo de los recursos forestales, particularmente en lo relacionado con su aprovechamiento social.

Como se puede apreciar, las iniciativas legislativas adelantadas hasta el momento no han desarrollado mecanismos específicos orientados a incorporar como insumo prioritario los productos y subproductos forestales maderables decomisados de manera definitiva por las autoridades ambientales en

los esquemas que permitan su destinación con fines sociales en programas de vivienda.

MARCO NORMATIVO NACIONAL.

La presente iniciativa legislativa se enmarca dentro de las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la protección del medio ambiente, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la garantía del derecho a una vivienda digna y adecuada.

En relación con la protección ambiental y la gestión de los recursos naturales, la Constitución Política de 1991, también denominada como la “Constitución ecológica”, establece en su artículo 8° la obligación del Estado y de los particulares de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. En concordancia con lo anterior, los artículos 79 y 80 consagran el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y asignan al Estado la responsabilidad de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con el fin de garantizar su conservación, restauración y desarrollo sostenible, así como de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

Dentro de la normatividad relevante en esta materia se destaca el Decreto número 2811 de 1974, mediante el cual se expidió el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. La cual estableció los principios generales para la conservación, manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como las disposiciones relacionadas con el aprovechamiento forestal, la comercialización de productos del bosque y la protección de la flora silvestre.

Posteriormente, con el propósito de fortalecer la institucionalidad ambiental del país, se expidió la Ley 99 de 1993, mediante la cual se creó el Ministerio de Ambiente y se organizó el Sistema Nacional Ambiental (SINA), estableciendo el marco institucional encargado de la gestión, administración y protección de los recursos naturales renovables.

Más adelante, la Ley 1333 de 2009, “por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”, desarrolló el régimen aplicable frente a las infracciones ambientales, otorgando a las autoridades competentes la facultad de imponer medidas preventivas y sanciones frente al aprovechamiento ilegal o inadecuado de los recursos naturales. Dentro de dichas medidas se contempla el decomiso preventivo y definitivo de los productos utilizados para cometer la infracción o que sean producto de la misma, entre ellos los productos forestales maderables.

El régimen aplicable al decomiso de especies de flora y fauna silvestre fue posteriormente reglamentado mediante la Resolución número 2064 de 2010 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la cual establece las medidas posteriores a la aprehensión preventiva, restitución o decomiso de especímenes de especies silvestres de fauna y flora terrestre y acuática.

Por otra parte, en lo concerniente a la garantía del derecho a la vivienda, la Constitución Política consagra en su artículo 51 que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna, y asigna al Estado la responsabilidad de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho mediante la adopción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación y mecanismos asociativos para su ejecución.

Este derecho presenta una doble dimensión. Por una parte, posee un carácter prestacional, en la medida en que requiere la intervención del Estado mediante políticas públicas y programas que permitan garantizar el acceso efectivo a soluciones habitacionales. Por otra parte, constituye un presupuesto esencial para el ejercicio de otros derechos fundamentales, tales como la salud, la seguridad, la educación y el acceso a servicios públicos básicos, lo que evidencia su carácter interdependiente dentro del sistema de derechos humanos. (ONU).

A raíz de lo anterior, se han adoptado diversas disposiciones normativas e institucionales orientadas a fortalecer la política pública de vivienda de interés social. Entre ellas se destacan:

- Ley 3ª de 1991. Mediante la cual se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, integrando entidades públicas y privadas con el propósito de promover la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación y legalización de viviendas de esta naturaleza. Esta norma constituye uno de los pilares fundamentales de la política de vivienda en Colombia.
- Decreto número 1133 de 2000. Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 3ª de 1991 y se establecen los objetivos de la política de Vivienda de Interés Social Rural, orientada al mejoramiento de la calidad de vida de los hogares rurales de bajos ingresos mediante acciones de intervención en el hábitat y la vivienda.
- Decreto número 1042 de 2003. Mediante el cual se adoptan disposiciones orientadas al mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de los hogares beneficiarios de los programas de vivienda de interés social rural.
- Decreto número 973 de 2005. A través del cual se reglamenta el subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, el cual puede otorgarse en dinero o en especie.
- Decreto número 1160 de 2010. Establece que las viviendas de interés social rural deben cumplir con las normas técnicas vigentes en materia de diseño y construcción sismorresistente, así como con los reglamentos técnicos aplicables al sector de agua potable, saneamiento básico e instalaciones eléctricas.
- Ley 1537 de 2012. Por medio de la cual se adoptan medidas orientadas a facilitar el acceso a la vivienda y se consolida el concepto de Vivienda de Interés Prioritario, dirigida a los hogares con menores niveles de ingreso.

A esto se le agrega, la normativa desarrollada en el país para tratar de integrar una visión de construcción sostenible en el sector vivienda, como es el caso del CONPES 319 de 2018 en el que se establece la “Política Nacional de Edificaciones Sostenibles” donde se estipulan una serie de medidas para “impulsar la inclusión de criterios de sostenibilidad para todos los usos y dentro de todas las etapas del ciclo de vida de las edificaciones a través de ajustes normativos, el desarrollo de mecanismos de seguimiento y la promoción de incentivos económicos, que contribuyan a mitigar los efectos negativos de la actividad edificadora sobre el ambiente, mejorar las condiciones de habitabilidad y generar oportunidades de empleo e innovación”. Así como, la Resolución número 594 de 2015 impulsada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en la cual se establecen los lineamientos de construcción sostenible y se adopta la guía para el ahorro de agua y energía en edificaciones.

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL.

En lo que concierne a los acuerdos, pactos e instrumentos internacionales suscritos por el Estado colombiano, la presente iniciativa se enmarca en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en la cual se reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, que incluye el acceso a una vivienda digna.

Posteriormente, en el año 1966 este reconocimiento fue desarrollado mediante el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo artículo 11 establece que los Estados Parte reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, lo que comprende alimentación, vestido y vivienda adecuados, así como una mejora continua de las condiciones de existencia. Estos principios han sido desarrollados posteriormente por los organismos del sistema de Naciones Unidas, particularmente a través de las interpretaciones y lineamientos promovidos por ONU-Hábitat, en relación con el derecho a una vivienda adecuada y sostenible.

En materia ambiental, se destaca el Acuerdo de París en el año 2015, cuyo objetivo principal es fortalecer la respuesta global frente al cambio climático mediante la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la adopción de medidas orientadas a limitar el aumento de la temperatura global. En este mismo sentido, el Convenio sobre la Diversidad Biológica reconoce la importancia de la conservación de la biodiversidad y del uso sostenible de los recursos naturales, promoviendo estrategias que permitan armonizar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente.

Lo anterior se articula con los diversos compromisos internacionales asumidos por Colombia para reducir la deforestación, especialmente en ecosistemas estratégicos como la Amazonía, considerada como el pulmón del mundo.

Ahora bien, es importante resaltar que el objeto de la presente iniciativa contribuye al cumplimiento de los Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, particularmente en relación con los siguientes objetivos:

- ODS 1 Erradicación de la pobreza, al contribuir a la reducción del déficit habitacional en las zonas rurales y mejorar las condiciones de vida de las comunidades más vulnerables.
- ODS 9 Industria, innovación e infraestructura, al promover modelos de construcción sostenibles e innovadores que fortalezcan la vivienda rural mediante el aprovechamiento responsable de los recursos naturales.
- ODS 10 Reducción de desigualdades, al priorizar el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las poblaciones rurales con menores ingresos.
- ODS 11 Ciudades y comunidades sostenibles, mediante la promoción de alternativas constructivas sostenibles como la bioconstrucción y el aprovechamiento social de la madera decomisada.
- ODS 12 Producción y consumo responsable, al fomentar el uso eficiente y responsable de los recursos naturales mediante la reutilización de productos forestales maderables decomisados, evitando su desperdicio y promoviendo su destinación con fines sociales.

JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA.

LA TALA ILEGAL DE ÁRBOLES EN COLOMBIA: UN DESAFÍO AMBIENTAL

Colombia es reconocida como el segundo país más biodiverso del mundo. De acuerdo con los datos consolidados en 2024 por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, a través del Sistema de Monitoreo de Superficie de Bosque y la Deforestación, el 51,8% del territorio nacional se encuentra cubierto por bosques naturales, lo que equivale a aproximadamente 59.078.025 hectáreas. (Ideam, 2025).

El país cuenta con una amplia diversidad de ecosistemas forestales en todas sus regiones, que comprende desde los bosques mixtos presentes en la región Caribe, que representan el 2,7% del total nacional, hasta los bosques altos de tipo selvático ubicados en la Amazonía, considerada el pulmón del mundo, donde se concentra la mayor extensión de bosque natural del país con un 65,6%. Esta riqueza forestal, si bien constituye una ventaja ambiental estratégica, también ha generado una alta presión sobre estos territorios.

Se estima que entre los años 2001 y 2021 se perdieron cerca de 3.182.876 hectáreas de bosque natural. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022) Dentro de las principales causas

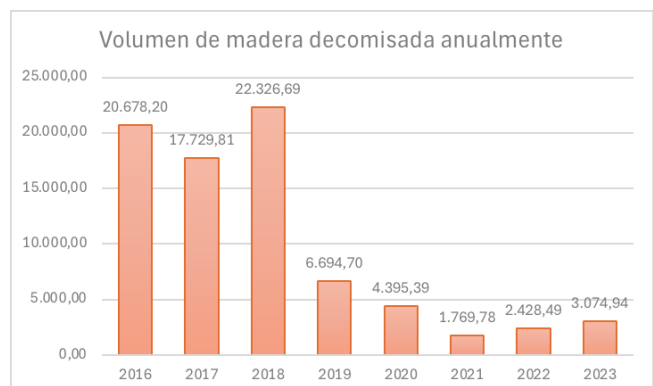
de esta pérdida se encuentra la tala ilegal de árboles para la obtención de madera, actividad que representa aproximadamente el 10% de la deforestación, según estimaciones de WWF (2021).

La tala ilegal de especies forestales se ubica como una de las infracciones ambientales más recurrentes en el país. Su extracción y movilización sin los permisos y la planeación requeridos genera graves impactos ambientales, al desarrollarse sin criterios técnicos que permitan la recuperación de los ecosistemas y favoreciendo procesos de degradación progresiva de los bosques. El tráfico ilegal de madera se posiciona como una de las economías ilícitas más rentables, ocupando el tercer lugar a nivel mundial después del tráfico de drogas y de armas. (Hernández & Linares, 2006). Se estima que entre el 47% y el 75% de la madera comercializada en Colombia podría tener origen ilícito, generando ganancias anuales cercanas a los 200 millones de dólares (Castiblanco & Heredia, 2018). Esta alta rentabilidad ha propiciado la participación de actores armados ilegales, particularmente en la región Amazónica.

Ante esta problemática, el Estado colombiano ha implementado diversas estrategias orientadas a mitigar el daño ambiental, que incluyen la suscripción de acuerdos internacionales, el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo forestal y la expedición de normas dirigidas al control y sanción de las conductas que afectan los recursos naturales. Dentro de las que se encuentra, la Ley 1333 de 2009 que constituye uno de los principales avances en materia de protección ambiental, al establecer el procedimiento sancionatorio ambiental y otorgar a las autoridades competentes la facultad de imponer medidas preventivas y sanciones, entre las que se destaca el decomiso de los productos involucrados para cometer la infracción o aquellos que son producto de la misma, como es el caso de la madera extraída y movilizada de forma ilegal, ya sea por la ausencia de permiso para su extracción, la falta del Salvoconducto Único Nacional en Línea o el hecho de que se contemple un volumen diferente al autorizado, entre otros factores.

Según la información brindada por los Indicadores ambientales del *ideam*, en el periodo del año 2016 al 2023 se decomisaron cerca de 76.023,06 metros cúbicos de madera como se desagrega a continuación.

Figura 1. Volumen de madera decomisada anualmente (2016-2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ideam.

Si bien estas cifras permiten contar con un aproximado del volumen total de madera decomisada en el país, no constituyen una cifra absoluta. Esto se debe a que algunas autoridades ambientales no reportan de manera constante la información relacionada con los decomisos realizados. Tal es el caso de entidades como Carbique, Codechocó y Corantioquia, entre otras.

Por lo cual, el nivel de reporte por parte de las autoridades ambientales ha sido variable a lo largo de los años. Para el año 2016, únicamente el 48,8% de las autoridades ambientales reportaron información; en 2017, el 56,1%; en 2018, el 43,9%; en 2019, el 46,3%; en 2020, el 46,3%; en 2021, el 31,7 %; en 2022, el 29,2%; y en 2023, apenas el 27,5%.

Lo cual podría explicar la notable disminución en el volumen anual de madera decomisada reportado durante los últimos años. A ello se suma el hecho de que algunas de las autoridades ambientales cuya jurisdicción se encuentra en el Chocó Biogeográfico, región caracterizada por ser una de las principales zonas de aprovechamiento forestal del país y donde se presentan altos niveles de tráfico ilegal de madera, no han reportado información en determinados periodos.

De igual forma, es importante señalar que en los últimos tres años Corpoamazonia no ha reportado datos sobre el volumen de madera decomisada, pese a que su jurisdicción comprende territorios ubicados en la Amazonía colombiana, una de las regiones con mayores niveles de deforestación en el país.

DE LA DESTINACIÓN FINAL DE LA MADERA: RETOS PARA SU DESTINACIÓN FINAL

El decomiso de productos forestales maderables se encuentra regulado por los artículos 38, 50 y siguientes de la Ley 1333 de 2009, una vez surtido el procedimiento administrativo sancionatorio establecido en el artículo 40 de la misma norma.

Dicha ley contempla dos tipos de decomisos: preventivo y definitivo. El decomiso preventivo se aplica mientras la autoridad ambiental decide sobre el levantamiento de la medida o culmina el procedimiento sancionatorio sin que se declare la responsabilidad del presunto infractor. Durante este periodo, los elementos decomisados permanecen bajo custodia de la autoridad ambiental competente.

Por su parte, en el caso del decomiso definitivo, regulado por el artículo 53 de dicha ley, establece las alternativas para la disposición final de la flora silvestre decomisada, configurando una jerarquía de opciones. En primer lugar, si la flora cuenta con las condiciones necesarias para retornar a su entorno natural, podrá ser reintroducida en el medio natural o trasladada a Centros de Atención y Valoración. En segundo lugar, cuando represente un peligro para la salud pública, deberá ser destruida.

Cuando no sea posible su devolución al medio natural, la norma prevé que podrá ser entregada a jardines botánicos o a la Red de Amigos de la Flora, con fines de investigación científica

o educación ambiental, o dispuesta en viveros para su conservación, sin que pueda ser objeto de comercialización. Finalmente, se establece que los productos y subproductos maderables decomisados podrán ser entregados a entidades públicas mediante convenios interadministrativos, para el cumplimiento de sus funciones.

En este sentido, la destinación final de la madera decomisada por su origen o movilización ilegal se encuentra prevista en el numeral 6 del artículo 53 de la Ley 1333 de 2009. Esta disposición fue posteriormente reglamentada mediante la Resolución número 2064 de 2010 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la cual regula las actuaciones posteriores al decomiso de flora silvestre. En particular, en su artículo 29 donde se establece la preferencia en la entrega de estos materiales a bancos de materiales destinados a la atención de desastres.

No obstante, en la práctica la entrega de estos productos enfrenta diversas dificultades administrativas, ya que su transferencia debe realizarse mediante convenios interadministrativos, por lo cual se requiere previamente una solicitud formal por parte de la entidad interesada en recibir los materiales. La ausencia de solicitudes o la lentitud de los trámites administrativos genera que en múltiples ocasiones la madera permanezca almacenada durante largos periodos de tiempo.

A esta situación se suma que muchas autoridades ambientales no cuentan con infraestructura adecuada para el almacenamiento de la madera decomisada, por lo que deben recurrir a instalaciones de otras instituciones, aumentando el riesgo de deterioro del material. Asimismo, las condiciones geográficas y la extensión de las jurisdicciones de algunas autoridades ambientales dificultan el transporte y manejo de estos productos.

Como consecuencia, en numerosos casos la madera decomisada, que podría destinarse a proyectos sociales o comunitarios, termina deteriorándose o perdiendo su utilidad, e incluso siendo utilizada como material de abono orgánico debido al paso del tiempo.

Tal como se expuso en el apartado anterior, ante la falta de información pública consolidada sobre la cantidad de madera decomisada y su destinación final, fue necesario remitir una serie de derechos de petición con el fin de recopilar la información necesaria para sustentar la presente iniciativa. Dichas solicitudes fueron dirigidas a ocho autoridades ambientales, seleccionadas debido a que sus jurisdicciones corresponden a algunas de las regiones del país más afectadas por la tala ilegal.

A continuación se desglosa cada una de las respuestas dadas por las autoridades ambientales.

- La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca informó que, durante los últimos cinco años, se han decomisado aproximadamente 8.776,6 metros cúbicos de madera. De este volumen, 111,186 metros

cúbicos han sido entregados mediante nueve convenios interadministrativos, lo que corresponde apenas al 1,3 % del total decomisado, mientras que 446,3 metros cúbicos han sido destinados para uso propio de la entidad. Asimismo, la corporación señaló que ninguno de los convenios celebrados ha tenido como finalidad la construcción o el mejoramiento de vivienda.

- La Corporación Autónoma Regional de Antioquia indicó que, en el periodo comprendido entre 2020 y 2025, se han suscrito distintos convenios interadministrativos para la destinación de estos materiales. En 2021 se entregaron 200,7038 metros cúbicos, de los cuales cerca del 64% fueron destinados al mejoramiento y construcción de viviendas. En 2022 se entregaron 172,7985 metros cúbicos, de los cuales aproximadamente el 59% se destinó a proyectos de vivienda. En 2023 se entregaron 32,4525 metros cúbicos, los cuales en su totalidad fueron utilizados para este mismo propósito. En 2024 se entregaron 145,068 metros cúbicos, de los cuales el 40% fue destinado a proyectos de vivienda. Finalmente, en 2025 se entregaron 196,212 metros cúbicos, de los cuales cerca del 66% se destinó a iniciativas de construcción y mejoramiento de vivienda.
- La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca manifestó que entre 2020 y 2026 se han decomisado 1.177,104 metros cúbicos de madera. De este volumen, 188,81 metros cúbicos han sido entregados mediante convenios interadministrativos, entre los cuales se destaca un convenio destinado al mejoramiento de vivienda, correspondiente a 71,18 metros cúbicos de madera.
- La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía informó que entre 2021 y 2025 se adelantaron 47 procedimientos administrativos sancionatorios, los cuales dieron como resultado el decomiso de aproximadamente 81.227,52 metros cúbicos de madera. De igual forma, señaló que se han celebrado 11 convenios interadministrativos con entidades públicas, mediante los cuales se han entregado 308,62 metros cúbicos de madera destinados a proyectos sociales, comunitarios y de vivienda.

EL DECOMISO DEFINITIVO DE MANERA ¿UNA OPORTUNIDAD PARA EL SECTOR VIVIENDA?

Como se evidenció en el apartado anterior, si bien la Ley 1333 de 2009 contempla la posibilidad de destinar la madera decomisada a entidades públicas, en la práctica esta medida enfrenta diversos obstáculos administrativos, que van desde su registro hasta los procedimientos necesarios para su entrega mediante convenios interadministrativos. Como resultado, en muchos casos el porcentaje

de madera efectivamente entregada a entidades públicas no supera el 1% del total decomisado, lo que genera el deterioro o desperdicio de un material que podría tener un alto valor social.

Estos productos forestales maderables podrían destinarse a proyectos de construcción y mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural, promoviendo la implementación de sistemas constructivos más sostenibles y ambientalmente responsables, como es el caso de la bioconstrucción. De igual manera, su aprovechamiento permitiría fortalecer la articulación entre las autoridades ambientales y las entidades encargadas de la política de vivienda, al tiempo que contribuiría a reducir algunos de los costos asociados a los programas de vivienda rural, especialmente en contextos de limitaciones presupuestales y dispersión territorial.

Es así como ante este contexto, resulta necesario establecer de manera expresa la priorización del destino de la madera decomisada hacia los Programas de Vivienda de Interés Social Rural, como una forma de reparación ambiental y comunitaria, así como adoptar medidas que permitan agilizar los procedimientos para su entrega y aprovechamiento, evitando su deterioro o desperdicio.

EL PANORAMA DE LA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA EN COLOMBIA

La vivienda constituye un elemento fundamental para el bienestar de los hogares y el desarrollo de las comunidades, al constituirse como la célula del entramado social e incidir directamente en otros derechos como la seguridad, la salud, la educación y la calidad de vida de las personas, que se encuentran ligados con la dignidad humana. (Hoyos, et al., 2020).

En el ámbito internacional, el derecho a la vivienda ha sido reconocido como un derecho humano fundamental, particularmente en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, desarrollado posteriormente mediante la Observación General número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la cual se establece que el derecho a una vivienda adecuada implica contar con condiciones mínimas de habitabilidad, acceso a servicios básicos, seguridad jurídica de la tenencia y una localización que permita el acceso a oportunidades económicas y sociales. (ONU, 1966).

En Colombia, este reconocimiento fue incorporado en el artículo 51 de la Constitución Política de 1991, el cual establece que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y delega al Estado la responsabilidad de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, mediante la implementación de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación y mecanismos asociativos para su ejecución.

Este marco constitucional dio lugar al desarrollo de una política pública orientada a facilitar el acceso a vivienda para los hogares de menores ingresos, mediante la creación del Sistema Nacional de

Vivienda de Interés Social, regulado principalmente por la Ley 3ª de 1991, dentro del cual se han consolidado progresivamente distintas modalidades de vivienda, entre ellas la Vivienda de Interés Social Rural, dirigida a atender las necesidades habitacionales de la población que habita en zonas rurales del país.

Concepto que se desarrollaría mediante el Decreto número 1133 de 2000, que fortaleció los programas orientados a la vivienda rural. Años más tarde, con la expedición de la Ley 1537 de 2012, se consolidó el concepto de Vivienda de Interés Prioritario, orientado a ofrecer soluciones habitacionales a los hogares con menores niveles de ingreso.

En este contexto, la Vivienda de Interés Social Rural se ha consolidado como uno de los principales instrumentos para reducir el déficit habitacional en las zonas rurales del país. De acuerdo con el Decreto número 1077 de 2015 en su artículo 2.1.10.1.1.2.1, esta se define como aquella vivienda de interés social ubicada en suelo clasificado como rural en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, que se ajusta a las formas de vida del campo y reconoce las características sociales, culturales y productivas de la población rural.

DÉFICIT HABITACIONAL: UN DESAFÍO POR AFRONTAR

Cuando se habla de déficit habitacional se tiende a pensar solamente en la ausencia de una vivienda, no obstante, este concepto va más allá y también agrupa a las insuficiencias estructurales y de espacio, así como las no estructurales que impiden el desarrollo de las condiciones dignas. De ahí que se relacione a este concepto como “un indicador cualitativo y cuantitativo relacionado con las carencias habitacionales de las unidades ocupadas por las personas que conforman los hogares de un territorio y generalmente se utiliza para evaluar los problemas del mercado de vivienda y el acceso a los servicios domiciliarios básicos” (Secretaría Distrital de Planeación, 2017).

Es menester resaltar que el déficit habitacional se encuentra dividido en dos tipos de déficit: cuantitativo y el cualitativo. El primero, según el DANE hace referencia a los hogares que habitan viviendas con problemas estructurales y de espacio que no se pueden mejorar para salir de dicho déficit, por lo cual es necesario aumentar el stock total de vivienda del país, donde se analizan variables como el tipo de vivienda, los materiales de las paredes, la cohabitación y hacinamiento no mitigable. El segundo, se encarga de identificar hogares en los cuales existen problemas no estructurales que pueden solucionarse mediante el mejoramiento o los ajustes necesarios para alcanzar las condiciones de habitabilidad, integrando variables como el hacinamiento mitigable, el material de los pisos, el lugar de la preparación de los alimentos y los servicios públicos (DANE, 2009).

Ahora bien, al entrar a analizar los porcentajes de déficit habitacional reportados por el DANE en los

últimos años, específicamente en el periodo de 2019 al 2024, es posible apreciar una breve disminución porcentual en la medición de dicho déficit.

Tabla 1. Déficit habitacional 2019-2024

Déficit	Total nacional					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Déficit habitacional	32,8	31,4	31,0	30,4	28,9	26,8
Déficit cuantitativo	8,2	8,0	7,5	7,3	6,8	6,8
Déficit cualitativo	24,6	23,4	23,5	23,1	22,1	20,0

Fuente: DANE.

Ocasionada principalmente por la disminución del componente cualitativo, en lo relacionado con la variable de hacinamiento mitigable, ya que como se aprecia en los dos últimos años no se aprecia una variación en este, lo cual enciende las alarmas acerca de los hogares donde es necesario reemplazar de forma completa la vivienda.

En lo referente a la disminución de dicho déficit en los entornos urbanos y rurales, se encuentra una gran diferencia respecto a los porcentajes, en el periodo del 2023 al 2024 se identificó una disminución en el déficit habitacional urbano con una disminución de 2.3 puntos porcentuales equivalentes al 251 mil hogares, pasando del 19,6% a 17,3%. Por el contrario, en la zona rural se presentó una leve disminución pasando del 62,1% al 61,2%. (DANE, 2025).

Lo anterior solo es una muestra de los múltiples retos que se enfrentan en el sector Vivienda, a pesar de los avances en los Programas de Vivienda de Interés Social, donde se sigue apreciando una clara brecha entre el sector urbano y rural, especialmente en los territorios más olvidados. Esto se explica a raíz de los múltiples retos que enfrenta dicho programa.

Si bien las estrategias de Vivienda de Interés Social Rural (VISR) han generado avances importantes, donde se estima que entre 2023 y 2025 se han invertido más de un billón de pesos en 28 departamentos para la construcción de 11.762 viviendas rurales nuevas, de las cuales más de 4.200 ya han sido entregadas, aún persisten múltiples desafíos. (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2025).

La Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural (2020) identificó una serie de obstáculos que continúan limitando la implementación de estos programas. Entre los cuales se encuentran la limitada capacidad técnica de algunas entidades territoriales para estructurar proyectos, la ausencia de diseños habitacionales adaptados a las condiciones del entorno rural, la escasa incorporación de materiales propios del territorio y de prácticas constructivas locales, así como la necesidad de incorporar criterios relacionados con las condiciones climáticas, ambientales y culturales de las comunidades.

A lo anterior se suman factores estructurales como la dispersión geográfica de la población rural, que incrementa los costos logísticos asociados al transporte de materiales y la ejecución de obras, así como las restricciones presupuestales que enfrentan los programas de vivienda rural.

BIOCONSTRUCCIÓN: UNA SEGUNDA VIDA PARA LA MADERA DECOMISADA

En este contexto, la bioconstrucción se presenta como una de las principales alternativas para enfrentar los retos y obstáculos que han limitado la implementación de los programas de Vivienda de Interés Social Rural, al constituir una solución eficiente para reducir tanto los costos de construcción como los impactos ambientales asociados al sector edificador.

La construcción de viviendas mediante métodos y materiales convencionales es una de las principales fuentes de presión ambiental a nivel global. Se estima que este sector genera cerca del 30% de las emisiones de gases de efecto invernadero, además de representar aproximadamente el 36% del consumo energético y cerca del 30% del uso de materias primas (Maderos & Martín, 2014). A ello se suman los impactos derivados de la extracción, producción y transporte de materiales no renovables, como el concreto, cuyos procesos suelen implicar un alto consumo de energía y el uso de sustancias potencialmente contaminantes. Asimismo, durante todo el ciclo de vida de las edificaciones, que abarcan desde la extracción de materias primas, la construcción y el uso de las viviendas, hasta la disposición final de escombros y residuos sólidos, se generan impactos significativos sobre los ecosistemas y la salud humana. Estas problemáticas podrían intensificarse aún más ante el crecimiento demográfico, la creciente demanda de soluciones habitacionales y el deterioro progresivo del medio ambiente.

La bioconstrucción, es entonces, un enfoque de construcción sostenible que promueve el uso de materiales locales y naturales, así como la incorporación de técnicas tradicionales y prácticas constructivas adaptadas al territorio. Este modelo busca desarrollar soluciones habitacionales ecológicamente eficientes, capaces de reducir la huella ambiental de las edificaciones y de garantizar una mayor armonía entre la vivienda y su entorno natural, social y cultural (Maderos & Martín, 2014).

Adicionalmente, el uso de materiales naturales puede contribuir a prolongar la vida útil de las viviendas, reducir los costos energéticos asociados a su funcionamiento, mejorar su adaptación a las condiciones climáticas del territorio y facilitar una gestión más adecuada de los residuos generados durante su construcción y uso.

Desde el punto de vista económico, la bioconstrucción también presenta ventajas significativas frente a los modelos constructivos tradicionales. Diversos estudios estiman que el costo por metro cuadrado de una vivienda construida mediante técnicas de bioconstrucción puede reducirse considerablemente en comparación con la construcción convencional, incluso sin considerar los ahorros asociados al mantenimiento futuro y al consumo energético (Solano & Moretti, 2022).

Dentro de este enfoque, la madera se posiciona como uno de los materiales más relevantes para la

construcción sostenible, al tratarse de un recurso natural renovable, reciclable y biodegradable, altamente competitivo en el sector de la construcción y el mejoramiento de vivienda.

Entre sus principales características se destacan sus propiedades anisotrópicas e higroscópicas, que le permiten comportarse como un excelente aislante térmico y acústico, contribuyendo a conservar el calor, reducir las vibraciones sonoras y mejorar el confort habitacional. Asimismo, la madera presenta una alta resistencia estructural en relación con su peso, facilidad de manejo en obra, durabilidad y un adecuado comportamiento frente al fuego, lo que la convierte en un material idóneo para diferentes soluciones constructivas.

Adicionalmente, tal como lo señala el investigador Manuel Hernández (2016) “Las edificaciones construidas con madera y otros materiales de origen vegetal almacenan carbono durante todo su ciclo de vida útil, lo que contribuye a reducir la concentración de dióxido de carbono (CO₂) en la atmósfera durante largos periodos de tiempo”.

No obstante, este material suele enfrentar percepciones negativas asociadas a su durabilidad o seguridad estructural. Sin embargo, diversos estudios han demostrado que estos riesgos pueden mitigarse mediante una adecuada selección del material, un diseño constructivo apropiado y procesos de mantenimiento preventivo, lo que permite garantizar condiciones adecuadas de resistencia y durabilidad.

En América Latina, la discusión sobre el uso de madera en la construcción de vivienda bajo enfoques de bioconstrucción ha venido ganando relevancia en los últimos años. Países como México y Argentina han impulsado proyectos habitacionales que incorporan este tipo de materiales sostenibles.

En el caso colombiano, si bien se han registrado avances en la incorporación de criterios de sostenibilidad en el sector de la construcción, aún existe un amplio margen para integrar plenamente los principios de la bioconstrucción en los programas de Vivienda de Interés Social y Vivienda de Interés Social Rural.

Por otra parte, en el país ya se han desarrollado algunas iniciativas de construcción de vivienda utilizando madera estructural bajo criterios de sismo resistencia y calidad, la cual ha sido reconocida por el Ministerio de Vivienda como un material apto para la construcción de viviendas de interés social. Ejemplo de ello son las soluciones modulares desarrolladas por empresas del sector maderero como la empresa Woodmade, así como algunos proyectos comunitarios en los cuales autoridades ambientales han donado madera decomisada para la ejecución de obras de interés social, como es el caso de Cormacarena, que en el año 2020 donó un total 4300 piezas de madera para la reconstrucción de cerca de 15 viviendas en San Andrés. (Diario él llano, 2020).

No obstante, estas experiencias aún no se han consolidado como una estrategia sistemática

dentro de los programas de Vivienda de Interés Social Rural, lo que evidencia la necesidad de promover mecanismos normativos que faciliten el aprovechamiento de estos recursos.

DEL DECOMISO AL EMPLEO SOCIAL DE LA MADERA DECOMISADA.

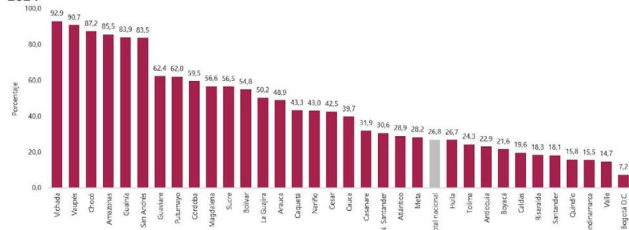
En este sentido, la utilización de madera decomisada por las autoridades ambientales se presenta como una oportunidad estratégica para fortalecer los Programas de Vivienda de Interés Social Rural, permitiendo aprovechar un recurso que, en muchos casos, permanece almacenado durante largos periodos o termina deteriorándose sin cumplir una función social, a la vez que permite que la construcción de viviendas se realice con materiales locales y naturales.

Esta alternativa permitiría contribuir a la reducción del déficit habitacional en territorios rurales y dispersos, al tiempo que ofrece soluciones a diversos problemas asociados al sector vivienda y al sector ambiental, tales como los altos costos de transporte de materiales, los impactos ambientales de los métodos constructivos tradicionales y el deterioro de los productos forestales decomisados.

Un aspecto particularmente relevante es que muchos de los departamentos con mayores niveles de déficit habitacional coinciden con aquellos que presentan mayores índices de deforestación, especialmente en las regiones de la Orinoquía y la Amazonía, así como en departamentos como Chocó (Figura 2). En este sentido, el aprovechamiento social de la madera decomisada también puede interpretarse como una forma de reparación ambiental, al permitir que los recursos provenientes de actividades ilegales contribuyan al bienestar de las comunidades afectadas por estos fenómenos.

Figura 2. Hogares en déficit habitacional.

Gráfico 8. Hogares en déficit habitacional (%)
Total nacional y departamentos
2024



Fuente: DANE, ECV.

Desde el punto de vista financiero, la entrega de madera mediante convenios interadministrativos podría funcionar como un mecanismo de cofinanciación institucional en especie, contribuyendo a reducir los costos asociados a la construcción de vivienda rural.

Se estima que para la construcción de una vivienda rural de 42 m² se requieren aproximadamente 19,5 m³ de madera en trozo (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020). De acuerdo con investigaciones desarrolladas por la Universidad de los Andes, los costos directos de construcción mediante sistemas basados en madera podrían

reducirse hasta en un 61% en comparación con modelos de vivienda tradicionales.

A modo ilustrativo, si se considera la cantidad de madera decomisada por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca en los últimos cinco años, correspondiente a 8.776,6 metros cúbicos, sería posible construir aproximadamente 450 viviendas rurales de estas dimensiones, lo que evidencia el potencial de esta alternativa como herramienta para fortalecer los programas de vivienda rural en el país.

CONFLICTO DE INTERESES

Según lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, corresponde enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los Congresistas que participen de la discusión y votación del proyecto de ley. En ese sentido, señala el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

“ARTÍCULO 1° El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

ARTÍCULO 286. *Régimen de conflicto de interés de los Congresistas.* Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

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

- 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”.

Revisadas las disposiciones que contienen la presente iniciativa se concluye que la misma no tiene la potencialidad de generar conflicto de interés a algún Congresista por cuanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos, y tampoco lo hace para los parientes o familiares por consanguinidad, afinidad o parentesco civil en los términos del artículo 286 y 287 de la Ley 5ª de 1992. No obstante, cada Congresista estará obligado a evaluar su situación personal sobre eventuales conflictos de interés que puedan existir el estudio de este proyecto de ley.

IMPACTO FISCAL

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 “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”. En consecuencia, las iniciativas normativas que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deben hacer explícito dicho gasto y la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. No obstante, la Corte Constitucional ha precisado en su jurisprudencia –a manera de ejemplo se aprecia la Sentencia C-502 de 2007- que el Análisis del Impacto Fiscal de las Normas se trata de un criterio de racionalización de la actividad legislativa lo cual no puede suponer un veto sobre la misma.

El presente proyecto no genera beneficios tributarios adicionales, ni establece cargas impositivas a las entidades del orden nacional o territorial, y los gastos que genere esta iniciativa se entenderán incluidos y en el Plan Operativo de inversión de las entidades competentes.

REFERENCIAS.

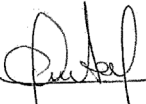

- Aguirre Salamanca, J. D., & Parra Salamanca, D. L. (2021). *La madera como sistema constructivo de viviendas sostenibles de interés social en la ciudad de Villavicencio, Meta [Trabajo de grado, Universidad Cooperativa de Colombia]. Repositorio Institucional UCC.*
- Castiblanco Beltrán, P. M., & Heredia Daza, N. (2018). *Análisis sobre los efectos de la informalidad del sector maderero en la gestión forestal en Colombia: una mirada desde las cuentas ambientales. Tomado de https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria_publica/740*
- Congreso de la República de Colombia. (1991). *Ley 3ª de 1991. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y se dictan otras disposiciones.*
- Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1537 de 2012. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda.*
- Congreso de la República de Colombia. (2009). *Ley 1333 de 2009. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.*
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2024: Boletín técnico. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECV/bol-ECV-2024.pdf>*
- Hernández Suárez, M. (2016). *Alternativa de vivienda de madera para las regiones forestales de Durango: Sistema de módulos arquitectónicos prefabricados de madera (Tesis de maestría). Universidad Nacional Autónoma de México.*
- Hernández, M., & Linares, J. (2006). *El tráfico de especies silvestres como empresa del crimen organizado. Revista Criminalidad, 48, 338-348.*
- Hoyos Martínez, J. E. de, Jiménez Jiménez, J. de J., Romero Guzmán, L., Álvarez Vallejo, A., & Valdés Garcés, J. E. (Comps.). (2020). *Bioconstrucción para la vivienda: pensamientos y técnicas. Universidad Autónoma del Estado de México.*
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [Ideam - MADS]. (2025). *Actualización de cifras de monitoreo de la superficie de bosque - Año 2024. RESUMEN DE RESULTADOS DE MONITOREO. 2025.*
- Madero, J. & Martín, J. (2014). “La tierra en la construcción de cerramientos con materiales de reciclaje. En: *Construcción con tierra. Patrimonio y vivienda. Valladolid: Universidad de Valladolid, pp. 389-396.*
- Solano, E. E., Moretti Testa, A. M. (2022). *La bioconstrucción en América Latina: una redención ante la crisis por pandemia. Revista Nodo, 32(16), enero-junio, pp. 33-42.*
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). *En Colombia se han deforestado más de tres millones de hectáreas de bosque en las últimas dos décadas. <https://www.minambiente.gov.co/en-colombia-se-han-deforestado-mas-de-tres-millones-de-hectareas-de-bosque-en-las-ultimas-dos-decadas/>*
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2020). *Estudio de estimación y caracterización del consumo de madera en los sectores de vivienda y grandes obras de infraestructura. Bogotá, D. C.: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2025). *Vivienda de interés social rural. <https://www.minvivienda.gov.co/node/57533>*
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2020). *Política pública de vivienda de interés social rural: Documento técnico Anexo I de la Resolución número 0536 del 19 de octubre de 2020). <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/2020-11/anexo-i-politica-publica-de-vivienda-de-interes-social-rural.pdf>*
- Presidencia de la República de Colombia. (2000). *Decreto número 1133 de 2000. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 3ª de 1991 y se establecen disposiciones para la política de vivienda de interés social rural.*
- Presidencia de la República de Colombia. (2003). *Decreto número 1042 de 2003. Por el cual se adoptan disposiciones orientadas al mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de los hogares beneficiarios de los programas de vivienda de interés social rural.*
- Presidencia de la República de Colombia. (2005). *Decreto número 973 de 2005. Por el cual se reglamenta el subsidio de vivienda de interés social rural.*


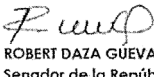
Presidencia de la República de Colombia. (2010). Decreto número 1160 de 2010. Por el cual se establecen disposiciones relacionadas con las normas técnicas aplicables a la vivienda de interés social rural.



Secretaría Distrital de Planeación. (2017). Déficit de vivienda urbana en Bogotá y Cundinamarca: una aproximación al cálculo a través de la realidad de la población registrada en las bases de datos del Sisbén. Alcaldía Mayor de Bogotá. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/4._estudio_deficit_vivienda_sisben.pdf

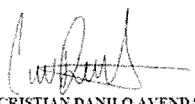

World Wide Fund for Nature – WWF. (2021, 21 de marzo). La tala ilegal está devorando la selva colombiana: ¿quién está detrás? <https://www.wwf.org.co/?366170/La-tala-ilegal-esta-devorando-la-selva-colombiana-quien-esta-detras>.

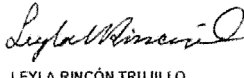
De las y los honorables Congresistas,

 ANDRÉS CANCELMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara – Putumayo Pacto Histórico	 ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
---	--

 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Pacto Histórico	 ROBERT DAZA GÜEVARA Senador de la República Pacto Histórico-Polo Democrático
--	---

 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara Pacto Histórico - Boyacá	 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA
---	--

 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander	 MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara por el departamento del Tolima Partido Alianza Verde – Pacto Histórico
---	---

 LEYLA RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por Huila Partido Pacto Histórico	
--	--

Recibido el día 25 de Mayo del 2026
 en el despacho del
 Representante a la Cámara por el departamento de Boyacá
 No. 538. Con su correspondiente
 Reporte de Actividades, suscrito Por:
 HR. Andrés Cancimance López y otros
 SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 544 DE 2026
CÁMARA**

por la cual se establecen los principios y garantías para la protección de los datos genéticos y genómicos atinentes a la salud en las pruebas diagnósticas y predictivas en Colombia, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., de abril de 2026

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes Ciudad.


Referencia: **Radicación**

En ejercicio del derecho consagrado en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar a consideración de la honorable Cámara de Representantes, el siguiente Proyecto de Ley número 544 de 2025 Cámara, por la cual se establecen los principios y garantías para la protección de los datos genéticos y genómicos atinentes a la salud en las pruebas diagnósticas y predictivas en Colombia, y se dictan otras disposiciones.

El presente proyecto de ley, a manera de antecedentes, es el resultado de las investigaciones realizadas en el ámbito de la Bioética, la Biopolítica y el Biojurídica en el Doctorado en Bioética de la Universidad Militar Nueva Granada, bajo la dirección de la doctora Amparo de Jesús Zárate Cuello, PhD., actualmente Coordinadora del Doctorado en Bioética de la UMNG, con la orientación internacional en Bioética y Bioderecho del doctor Vicente Bellver Capella, PhD., y propuesta de nuevo conocimiento bioético para el fortalecimiento del Ordenamiento Jurídico Colombiano en la temática, donde se articulan las ciencias de la vida con las humanidades y, desde la reflexión del Bioderecho, se busca su incorporación en la normatividad colombiana como función que le corresponde al Congreso de Colombia.

En ese sentido, se solicita respetuosamente a la Secretaría General dar el trámite correspondiente a la presente iniciativa, ordenar su publicación y proceder a su reparto a la Comisión Constitucional Permanente que resulte competente, conforme a la materia objeto del proyecto, para surtir los debates en los términos establecidos por la ley. Adjunto a la presente se radican los documentos exigidos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992.

De la honorable Congresista,


 HR. YEMCA SUGEIN ACOSTA INFANTE
 Representante a la Cámara
 Departamento del Amazonas

PROYECTO DE LEY NÚMERO 544 DE 2026
CÁMARA

por la cual se establecen los principios y garantías para la protección de los datos genéticos y genómicos atinentes a la salud en las pruebas diagnósticas y predictivas en Colombia, y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Origen académico y antecedentes de la iniciativa

El presente proyecto de ley, a manera de antecedentes, es el resultado de las investigaciones realizadas en el ámbito de la Bioética, la Biopolítica y el Biojurídica en el Doctorado en Bioética de la Universidad Militar Nueva Granada, bajo la dirección de la doctora Amparo de Jesús Zárate Cuello, PhD., actualmente Coordinadora del Doctorado en Bioética de la UMNG, con la orientación internacional en Bioética y Bioderecho del doctor Vicente Bellver Capella, PhD., y propuesta de nuevo conocimiento bioético para el fortalecimiento del Ordenamiento Jurídico Colombiano en la temática, donde se articulan las ciencias de la vida con las humanidades y, desde la reflexión del Bioderecho, se busca su incorporación en la normatividad colombiana como función que le corresponde al Congreso de Colombia.

Esta iniciativa también hace parte de la propuesta académica-legislativa presentada por la médica genetista doctoranda Orietta Ivonne Beltrán Casas en su tesis doctoral titulada:

“Perspectiva bioética y del bioderecho frente a las biopolíticas públicas en torno a la privacidad y confidencialidad de los datos genéticos y genómicos atinentes a la salud en Colombia” (Beltrán Casas, en desarrollo).

Este proyecto de ley constituye una contribución de la academia desde el bioderecho y la bioética a las biopolíticas públicas en el ordenamiento jurídico colombiano, con el fin de posicionar a Colombia como un país vanguardista frente a los impactos de las biociencias y las biotecnologías en la vida y salud de los seres humanos, con relación especial a las pruebas genéticas predictivas (Zárate Cuello & Beltrán Casas, 2020).

2. Panorama mundial sobre protección de datos genéticos

A nivel internacional, la protección de los datos genéticos y genómicos ha sido objeto de creciente atención por parte de organismos multilaterales, tribunales internacionales y la comunidad bioética. La Declaración Internacional sobre Datos Genéticos Humanos de la Unesco (2003) establece que los datos genéticos humanos deben ser tratados con especial cuidado por su naturaleza sensible, y prohíbe cualquier forma de discriminación basada en ellos (Unesco, 2003, arts. 1, 7).

El Convenio del Consejo de Europa sobre Derechos Humanos y Biomedicina (Convenio

de Oviedo, 1997) dispone en su artículo 11 la prohibición de discriminación por razones genéticas, y en su artículo 12 garantiza el derecho a la información y el asesoramiento genético previo a cualquier prueba predictiva (Council of Europe, 1997). Posteriormente, el Protocolo Adicional al Convenio sobre Derechos Humanos y Biomedicina, relativo a las pruebas genéticas con fines sanitarios (2008), profundizó en la necesidad de consentimiento informado, confidencialidad y prohibición de divulgación no autorizada (Council of Europe, 2008).

En el ámbito de la ética médica, la Declaración de Reikiavik de la Asociación Médica Mundial (2019) establece que “las pruebas genéticas con fines predictivos deben ir acompañadas de asesoramiento genético voluntario y de calidad” (World Medical Association, 2019, artículo 5°), y que “los datos genéticos deben ser tratados con el más alto nivel de confidencialidad y seguridad” (World Medical Association, 2019, artículo 6°).

En el contexto europeo, el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de la Unión Europea (2016) clasifica los datos genéticos como una categoría especial de datos personales (artículo 9°), cuyo tratamiento está prohibido salvo excepciones estrictas, como el consentimiento explícito o la necesidad para la salud pública (European Parliament and Council of the European Union, 2016). Asimismo, la Recomendación de la OCDE sobre gobernanza de datos de salud (2017) insta a los Estados miembros a establecer marcos de gobernanza que garanticen la privacidad, la seguridad y el uso ético de los datos genéticos en la investigación y la atención sanitaria (OECD, 2017).

Desde la doctrina especializada, autores como Romeo Casabona (2016) han señalado que el derecho a la intimidad genética constituye un derecho fundamental emergente que requiere una protección normativa específica, más allá de la que brindan las leyes generales de protección de datos. Bellver Capella (2012) advierte sobre los riesgos de la eugenesia positiva y la necesidad de establecer límites biojurídicos a la libertad de investigación en genética humana. Por su parte, Zárate Cuello (2021) sostiene que la información genética es “el último bastión de la intimidad personal” y que su divulgación no autorizada puede generar discriminación, estigmatización y afectación de la dignidad humana.

3. Panorama nacional en Colombia

En Colombia, a pesar de los avances en materia de protección de datos personales mediante la Ley 1581 de 2012 y el Decreto número 1377 de 2013, no existe una regulación específica e integral para los datos genéticos y genómicos atinentes a la salud. La normativa actual no distingue entre datos personales ordinarios y datos sensibles de naturaleza genética, lo que genera un vacío normativo preocupante (Zárate Cuello & Beltrán Casas, 2020).

La Corte Constitucional de Colombia ha reconocido en múltiples pronunciamientos el carácter sensible de la información genética. En la Sentencia T-627 de 2012, la Corte señaló que los datos genéticos “constituyen el máximo nivel de intimidad de una persona” y que su tratamiento debe estar sujeto a garantías reforzadas. Sin embargo, estas decisiones judiciales no han sido acompañadas de un desarrollo legislativo específico.

Investigaciones recientes han evidenciado que en Colombia se realizan pruebas genéticas diagnósticas y predictivas sin un marco legal claro que regule aspectos como el consentimiento informado, el asesoramiento genético, la confidencialidad de los resultados, el almacenamiento de muestras biológicas y la divulgación a terceros (Beltrán Casas, en desarrollo). Esta situación expone a los ciudadanos a riesgos de discriminación genética por parte de aseguradoras, empleadores o entidades educativas, así como a vulneraciones de su derecho fundamental a la privacidad (Zárate Cuello, 2021).

La doctoranda Beltrán Casas (en desarrollo) ha documentado que, en la práctica clínica y de investigación en Colombia, los consentimientos informados para pruebas genéticas no siempre incluyen cláusulas claras sobre el manejo de hallazgos incidentales, el derecho a no saber, el uso secundario de los datos y las medidas de seguridad digital implementadas. Este diagnóstico refuerza la urgencia de una ley que armonice las prácticas nacionales con los estándares internacionales.

4. Necesidad de la ley

El avance vertiginoso de la medicina genómica, las pruebas diagnósticas y predictivas, y el ecosistema de datos masivos (big data) exige una regulación específica que garantice la dignidad humana, la autonomía, la privacidad y la no discriminación frente al uso de la información genética. Como lo advierte Bellver Capella (2021), el denominado “digitalismo” tiende a reducir la condición humana a datos, generando una “extimidad” (exposición pública de lo íntimo) que amenaza la privacidad genética.

Colombia carece actualmente de una ley integral que armonice estos desarrollos tecnocientíficos con los estándares internacionales de soft law, tratados y convenios sobre derechos humanos y bioética. La presente iniciativa busca llenar este vacío normativo, ofreciendo un marco jurídico claro, protector y actualizado, que sirva de guía tanto para los profesionales de la salud como para los pacientes, los investigadores y las entidades de control.

5. Armonización internacional

Este proyecto se alinea con los siguientes instrumentos y estándares internacionales:

- Declaración Internacional sobre Datos Genéticos Humanos de la Unesco (2003) (Unesco, 2003).
- Protocolo adicional al Convenio sobre Derechos Humanos y Biomedicina, relativo


a pruebas genéticas con fines sanitarios (2008) (Council of Europe, 2008).

- Convenio del Consejo de Europa sobre Derechos Humanos y Biomedicina (Convenio de Oviedo, 1997) (Council of Europe, 1997).
- Declaración de Reikiavik de la Asociación Médica Mundial (2019) (World Medical Association, 2019).
- Declaración de Taipei de la Asociación Médica Mundial sobre Bases de Datos de Salud y Biobancos (2016) (World Medical Association, 2016).
- Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de la Unión Europea (2016) (European Parliament and Council of the European Union, 2016).
- Recomendaciones de la OCDE sobre gobernanza de datos de salud (2017) (OECD, 2017).
- Principios Caldicott (1997) para la protección de información identificable de pacientes (Caldicott Committee, 1997).
- Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (artículo 8° del Convenio Europeo de Derechos Humanos) (Council of Europe, 1950).

6. Alcance y contenido:

El presente proyecto de ley regula los datos genéticos y genómicos obtenidos en el contexto de pruebas diagnósticas y predictivas en salud, estableciendo principios como autonomía, beneficencia, confidencialidad, consentimiento informado escrito, asesoramiento genético, gestión de hallazgos incidentales, gobernanza de bases de datos, medidas de seguridad digital, prohibición de discriminación, y educación de profesionales, lo que implica la urgencia manifiesta de legislar en este contexto con el fin de armonizar la legislación colombiana con los avances de la medicina genómica y la protección de los derechos humanos. En consecuencia, legislar en Colombia sobre protección de datos genéticos y genómicos no es una opción, sino una necesidad impostergable para garantizar la dignidad humana, prevenir la discriminación genética, fortalecer la confianza en el sistema de salud y posicionar al país a la vanguardia del bioderecho internacional frente a los desafíos éticos y jurídicos de las biotecnologías.

Dejo a consideración del Congreso de Colombia el presente proyecto de ley con el propósito que se convierta una vez cumplidos los trámites legislativos en ley de la República.



HR. YENICA SUGÉIN ACOSTA INFANTE
Representante a la Cámara
Departamento del Amazonas

Reseña Bibliográfica

Bellver Capella, V. (2014). *La condición vulnerable del ser humano: presupuestos para una ética de la fragilidad humana*. En V. Bellver Capella (Coord.), *Bioética y cuidados de enfermería: Vol. I. Aproximación teórica* (pp. 27-38). Consejo de Enfermería de la Comunidad Valenciana, CECOVA.

Bellver Capella, V. (2020). *Priorizar sin discriminar: la doctrina del Comité de Bioética de España sobre Derechos de las Personas con Discapacidad en un contexto de pandemia*. *Cuadernos de Bioética*, 31(102), 179-199.

Beltrán Casas, O. I. (en desarrollo). *Perspectiva bioética y del bioderecho frente a las biopolíticas públicas en torno a la privacidad y confidencialidad de los datos genéticos y genómicos atinentes a la salud en Colombia* [Tesis doctoral, Doctorado en Bioética]. Universidad Militar Nueva Granada.

Caldicott Committee. (1997). *Report on the review of patient-identifiable information*. Department of Health, United Kingdom.

Chadwick, R., ten Have, H., & Meslin, E. M. (2014). *El genoma humano y los derechos humanos*. (Título original referenciado en *Apuntes de Bioética*).

Council of Europe. (1950). *Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms* (artículo 8). European Court of Human Rights.

Council of Europe. (1997). *Convention for the protection of human rights and dignity of the human being with regard to the application of biology and medicine: Convention on human rights and biomedicine* (Convenio de Oviedo, ETS No. 164).

Council of Europe. (2008). *Additional protocol to the convention on human rights and biomedicine concerning genetic testing for health purposes* (CETS No. 203).

European Parliament and Council of the European Union. (2016). *Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data* (General Data Protection Regulation). *Official Journal of the European Union*, L 119, 1-88.

Knoppers, B. M. (1994). *Human dignity and genetic heritage*. En *Apuntes de Bioética* (referenciado en Varsi, 2002).

Motta-Murguía, L., & Saruwatari-Zavala, G. (2016). *Mexican regulation of biobanks*. *Journal of Law, Medicine & Ethics*, 44(1), 58-66. <https://doi.org/10.1177/1073110516644199>

OECD. (2017). *OECD recommendation on health data governance*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/2022/05/health-data-governance-for-the-digital-age_5c42de41.html

Proença Xavier, J., & Morais Figueiredo Cruz, G. (2026). *Genetic data and the general regulation for the protection of personal data as a fundamental right*. *Revista Ibérica do Direito*, 1(1). <https://doi.org/10.62140/JPXGC1522025>

Romeo Casabona, C. M. (2016). *El derecho y la bioética ante los desafíos de la genética humana*. (Referenciado en *Apuntes de Bioética*).

Unesco. (2003). *International declaration on human genetic data*. Unesco. Unesco. (2005). *Universal declaration on bioethics and human rights*. Unesco.

Varsi Rospigliosi, E. (2002). *Derecho genético: principios generales*. (Referenciado en *Apuntes de Bioética*).

World Medical Association. (2016). *WMA declaration of Taipei on ethical considerations regarding health databases and biobanks* (Adopted by the 67th WMA General Assembly, Taipei, Taiwan, October 2016). <https://www.wma.net/policies-post/wma-declaration-of-taipei-on-ethical-considerations-regarding-health-databases-and-biobanks/>

World Medical Association. (2019). *WMA declaration of Reykjavik on ethical considerations regarding the use of genetics in health care* (Adopted by the 70th WMA General Assembly, Tbilisi Georgia, October 2019). <https://www.wma.net/policies-post/wma-declaration-of-reykjavik/>

Zárate Cuello, A. J. (2012). *El bioderecho como instrumento en la determinación de los límites a la libertad de investigación. Especial referencia a la eugenesia positiva en genética humana* [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. *Archivo Digital UCM*. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/38409>

Zárate Cuello, A. J., & Beltrán Casas, O. I. (2020). *Del diagnóstico preimplantatorio al niño medicamento en Colombia: una mirada en torno a la eugenesia positiva. Legislación comparada con el ordenamiento jurídico español*. Editorial Neogranadina. <https://doi.org/10.18359/9789585103122>

Zárate Cuello, A. J. (2021). *Inviabilidad ética y biojurídica de los bebés medicamento*. *Persona y Bioética*, 25(1), e2517. <https://doi.org/10.5294/pebi.2021.25.1.7>

Zárate Cuello, A.J. (2020-2026). *Seminario Doctoral Doctorado en Bioética UMNG. Núcleo Problemático II: Problemas emergentes de la Bioética: Falencias Normativas en Torno a Datos Genéticos y Genómicos en Colombia*.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 544 DE 2026 CÁMARA

por la cual se establecen los principios y garantías para la protección de los datos genéticos y genómicos atinentes a la salud en las pruebas diagnósticas y predictivas en Colombia, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I – Disposiciones generales

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer los principios, derechos, garantías y obligaciones para la protección de los datos genéticos y genómicos atinentes a la

salud, obtenidos a través de pruebas diagnósticas y predictivas realizadas en el territorio nacional, con el fin de salvaguardar la dignidad humana, la autonomía, la privacidad, la confidencialidad y la no discriminación.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación de la ley.* Las disposiciones de esta ley se aplican a todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que realicen, procesen, almacenen, transfieran o utilicen datos genéticos o genómicos con fines de salud en Colombia, incluidas las pruebas de venta directa al consumidor.

Artículo 3°. *Definiciones de la ley.* Para efectos de esta ley, se entiende por:

1. **Datos genéticos:** Información relativa a las características hereditarias de una persona obtenidas mediante análisis de ácidos nucleicos u otros análisis científicos.
2. **Datos genómicos:** Información derivada del estudio del genoma completo o parcial, incluyendo variantes y expresiones génicas.
3. **Prueba genética diagnóstica:** Aquella realizada para confirmar o descartar una enfermedad en una persona sintomática.
4. **Prueba genética predictiva:** Aquella realizada en personas asintomáticas para evaluar el riesgo de desarrollar una enfermedad genética o multifactorial.

CAPÍTULO II – Principios Rectores

Artículo 4°. *Autonomía y beneficencia de la ley.* Toda persona tiene derecho a decidir libremente sobre la realización de pruebas genéticas, previa información clara, completa y comprensible. Los profesionales de la salud actuarán con beneficencia, evitando daños y maximizando beneficios.

Artículo 5°. *Privacidad y confidencialidad de la ley.* Los datos genéticos y genómicos son inviolables y no podrán ser divulgados sin autorización expresa del titular, salvo las excepciones previstas en la ley. Se aplicarán los más altos estándares de seguridad digital.

Artículo 6°. *Fiabilidad, calidad, proporcionalidad y limitaciones.* Las pruebas genéticas deberán realizarse con estándares de calidad y fiabilidad científica. Su uso será proporcional a la finalidad sanitaria, sin exceder lo estrictamente necesario.

CAPÍTULO III – Consentimiento y asesoramiento

Artículo 7°. *Consentimiento informado escrito.* Toda prueba genética diagnóstica o predictiva requerirá consentimiento informado previo, expreso, por escrito y revocable, otorgado voluntariamente. Deberá incluir información sobre alcance, riesgos, beneficios, manejo de datos, y posibilidad de hallazgos incidentales.

Artículo 8°. *Asesoramiento genético previo y posterior.* Se garantizará asesoramiento genético por personal calificado antes y después de la prueba, para asegurar la comprensión de

los resultados y sus implicaciones médicas, psicológicas y familiares.

CAPÍTULO IV – Hallazgos incidentales y derecho a no saber

Artículo 9°. *Hallazgos genéticos adicionales (incidentales).* Si durante una prueba se obtienen hallazgos incidentales con relevancia clínica, se informará al titular solo si este lo ha autorizado previamente en el consentimiento informado.

Artículo 10. *Derecho a no saber.* Toda persona tiene derecho a no conocer los resultados de pruebas genéticas predictivas o hallazgos incidentales, sin que ello pueda generar discriminación o presión alguna.

CAPÍTULO V – Divulgación a terceros

Artículo 11. *Prohibición y excepciones de divulgación a terceros.* No se podrán divulgar datos genéticos a empleadores, aseguradoras, instituciones educativas o cualquier tercero sin consentimiento expreso del titular. Excepcionalmente, por orden judicial o para protección de la salud pública, según reglamentación.

CAPÍTULO VI – Bases de datos y seguridad digital

Artículo 12. *Bases de datos y medidas de protección.* Las bases de datos que contengan información genética y genómica deberán cumplir con estándares internacionales de seguridad digital, cifrado, control de accesos y auditoría permanente.

Artículo 13. *Prevención de divulgación inadvertida.* Los responsables del tratamiento deberán implementar medidas técnicas y organizativas para evitar filtraciones, accesos no autorizados o divulgaciones accidentales.

CAPÍTULO VII – NO DISCRIMINACIÓN Y ESTIGMATIZACIÓN

Artículo 14. *Prohibición de discriminación genética.* Ninguna persona podrá ser discriminada por sus datos genéticos o genómicos en el acceso a empleo, servicios de salud, educación, seguros o cualquier otro derecho.

CAPÍTULO VIII – Gobernanza y uso secundario

Artículo 15. *Transparencia y gobernanza para uso secundario.* El uso secundario de datos genéticos (investigación, biobancos, etc.) requerirá nuevo consentimiento informado, salvo anonimización irreversible, y será supervisado por un comité de ética institucional.

CAPÍTULO IX – Educación y responsabilidades

Artículo 16. *Educación a profesionales de la salud.* El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con instituciones educativas, implementará programas permanentes de formación en bioética, genética, protección de datos y asesoramiento genético.

Artículo 17. Pruebas de venta directa al consumidor. Se prohíbe la comercialización de pruebas genéticas de venta directa al consumidor sin el debido asesoramiento genético y consentimiento informado previo, conforme a los estándares del Protocolo adicional de 2008 y la Declaración de Reikiavik (art. 12) y la normatividad vigente.

CAPÍTULO X – Vigilancia, control y sanciones

Artículo 18. Responsabilidades de vigilancia y control. La Superintendencia de Salud y la Superintendencia de Industria y Comercio ejercerán funciones de inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de esta ley, en el marco de sus competencias.

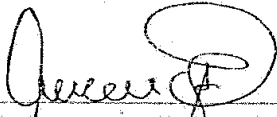
Artículo 19. Sanciones. El incumplimiento de las disposiciones de esta ley dará lugar a multas, suspensión de actividades, clausura de bases de datos, y demás sanciones previstas en el régimen general de protección de datos personales y en la ley estatutaria en salud vigentes.

CAPÍTULO XI – Disposiciones finales

Artículo 20. Reglamentación. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y

Protección Social, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias), en el marco de sus respectivas competencias, reglamentará la presente ley dentro de los seis meses siguientes a su promulgación.

Artículo 21. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



 HR. YENICA SUGÉIN ACOSTA INFANTE
 Representante a la Cámara
 Departamento del Amazonas

SECRETARÍA GENERAL
 DE REPRESENTANTES
 No. 08 de Abril del año 2026
 Fue presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley 4 Acto Legislativo
 No. 544 Con su correspondiente
 Exposición de motivos, suscrito Por: HR. YENICA
 Acosta
 SECRETARIO GENERAL

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTAS DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 344 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establece lineamientos al consumidor de dispositivos y aparatos eléctricos y electrónicos de los efectos de la obsolescencia programada y se dictan otras disposiciones. Gaceta del Congreso número 2045 de 2025.

<p style="text-align: center;"></p> <p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Honorable Presidente JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO Cámara de Representantes CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No 8-68, Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.,</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 17171/2026/OFI</p> <p>Asunto: Concepto al informe de ponencia propuesta para segundo debate del Proyecto de Ley No. 344 de 2024 Cámara "por medio de la cual se establece lineamientos al consumidor de dispositivos y aparatos eléctricos y electrónicos de los efectos de la obsolescencia programada y se dictan otras disposiciones". GACETA 2045 DE 2025.</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta, y en el marco de las competencias establecidas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presenta los comentarios y consideraciones a la ponencia propuesta para segundo debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto, según su artículo 1º, "... La presente ley tiene por objeto establecer lineamientos que garanticen la protección del derecho a la información de los consumidores de dispositivos y aparatos eléctricos y electrónicos de consumo contra los efectos de la obsolescencia programada."</p> <p>Para tal fin, en el artículo 4º, se indica que toda persona natural o jurídica que se dedique a la fabricación, importación o distribución de dispositivos y aparatos eléctricos y electrónicos de consumo dentro del territorio nacional deberá informar al consumidor sobre la vida útil estimada del producto, entendida como el período durante el cual mantendrá su funcionalidad, seguridad y desempeño conforme a las condiciones normales de uso, instalación y mantenimiento indicadas por el fabricante.</p> <p>Por otra parte, el artículo 5º expresa que Toda persona natural o jurídica que se dedique a la fabricación, importación o distribución de dispositivos y aparatos eléctricos y electrónicos de consumo dentro del territorio nacional, deberá informar al consumidor sobre la disponibilidad de las piezas y repuestos del producto que se comercializa.</p> <p>A su vez, el artículo 6º informa que La Superintendencia de Industria y Comercio deberá ejercer seguimiento y control de las disposiciones consagradas en la presente ley. Asimismo, impondrá multas al fabricante o distribuidor que incumpla con lo aquí dispuesto, en los términos del artículo 61 de la Ley 1480 de 2011.</p> <p>Finalmente, en su artículo 8º, se ordena a El Gobierno nacional en un plazo de 24 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, diseñar y poner en funcionamiento estrategias de control sobre los dispositivos y aparatos eléctricos y electrónicos, para verificar que estos no sufran de obsolescencia programada.</p> <p>En caso que la propuesta se materialice en ley de la república, las apropiaciones presupuestales que se puedan requerir para su implementación tendrán que realizarse de conformidad con las previsiones de programación, aprobación, modificación y ejecución consagradas en la normativa orgánica presupuestal, contenida, principalmente, en el Decreto 111 de 1996², cada Ministerio perteneciente a una sección presupuestal deberá incluir en los respectivos</p> <p><small>1 Congreso de la República de Colombia (2003) Ley 819 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones". 2 Presidente de la República de Colombia, (1996) Decreto 111 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 129 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".</small></p>	<p>anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias y conforme a leyes anteriores, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.</p> <p>De acuerdo con el concepto emitido por la Dirección General del Presupuesto, el proyecto de ley podría generar impacto fiscal, en tanto que, si bien no se ordena gasto adicional a entidades del orden nacional ni tampoco otorga beneficios tributarios, sí establece una serie de obligaciones en el parágrafo 3 del artículo 5, y el artículo 6 y artículo 8³.</p> <p>Así mismo, se resalta lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.</p> <p>Ahora bien, es preciso indicar que la Superintendencia de Industria y Comercio ya efectuó un pronunciamiento mediante la radicación No. 25-614949 del 10 de diciembre de 2025. Sin embargo, dicho pronunciamiento se circunscribe al análisis de aspectos técnicos y jurídicos relativos a los artículos del proyecto normativo, sin que en este se emita consideración alguna respecto de los eventuales costos o cargas económicas derivados de su implementación, como se expone a continuación:</p> <p>En primer lugar, la SIC indica que en el artículo 2, relativo a las definiciones, aunque el concepto de fabricante se cambió por el de productor, aún se encuentra una asimilación inadecuada entre los conceptos productor y proveedor.</p> <p>Respecto del artículo 4 indica que, los literales b) y c), indican que la información sobre las condiciones de uso y mantenimiento recomendadas, así como las advertencias sobre factores que puedan afectar la duración de estos bienes, podrán suministrarse a través de medios digitales. Dicha propuesta no se acompañaría con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1480 de 2011 en su numeral 43, que indica que dentro de la garantía legal se incluye la obligación de suministrar instrucciones de instalación, mantenimiento y utilización de los productos, en concordancia con el artículo 23 del Decreto 735 de 2013, compilado en la sección 7 del Decreto 1074 de 20154, según el cual los manuales de instrucciones deben entregarse en físico al consumidor.</p> <p>En tercer lugar y en relación con el artículo 5, mediante el cual se propone que los productores y proveedores de dispositivos y aparatos eléctricos y electrónicos de consumo informen al consumidor sobre la disponibilidad de piezas y repuestos de los productos que comercializan, se sugiere su modificación. Lo anterior, en la medida en que no hay claridad sobre el alcance de la obligación propuesta. En este sentido, se sugiere especificar los aspectos que comprende el deber de informar sobre la disponibilidad de piezas y repuestos de los productos comercializados.</p> <p>Además de lo indicado, la SIC sugiere que el parágrafo transitorio se convierta en un artículo transitorio, debido a que, por la temática que desarrolla, no coincide con lo propuesto dentro del artículo 5, donde se encuentra contenido.</p> <p>En cuarto lugar respecto del artículo 6, mediante la cual se asigna competencia para realizar seguimiento y control de las disposiciones propuestas a la superintendencia de Industria y comercio, es preciso indicar que, si bien el proyecto se refiere al artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 como norma aplicable para el régimen sancionatorio, lo cierto es que, por la forma en que está redactado, limita el régimen sancionatorio a la imposición de multas excluyendo los otros métodos punitivos establecidos en el referido artículo. Por lo expuesto, se considera que, en lugar de referirse de forma exclusiva a las multas, debería mencionarse el artículo de manera general.</p> <p>Igualmente, consideran que el parágrafo transitorio puede eliminarse, en la medida en que su contenido se encuentra ya dentro del artículo 9, que trata sobre la entrada en vigencia de la ley.</p> <p>Por último, la SIC nos indica que, en la actualidad, se encuentra en curso el proyecto de Ley 223 de 2024 ante el SENADO DE LA REPÚBLICA, el cual persigue objetivos similares a esta iniciativa legislativa. Por tanto, recomendamos de manera respetuosa revisar ambos proyectos con el fin de consolidarlos en una única iniciativa unificada.</p> <p><small>³ Oficio 3-2025-004996 Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Presupuesto Público Nacional. (25 de marzo de 2025). Se mantienen comentarios recibidos, ya que se adecúan al texto publicado en segunda Ponencia.</small></p>
--	--

En ese sentido, y dado que el pronunciamiento emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio mediante radicación No. 25-614949 del 10 de diciembre de 2025 no aborda los eventuales costos asociados a la implementación del proyecto, se considera que la iniciativa podría generar un impacto fiscal en la medida en que asigna nuevas actividades al Gobierno nacional. Por lo anterior, se sugiere solicitar a la Superintendencia de Industria y Comercio la estimación de los costos de implementación que se derivarían de la propuesta normativa⁴.

En los anteriores términos, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, este Ministerio rinde concepto no favorable sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta su voluntad colaborar con el trámite legislativo, dentro de los parámetros constitucionales, presupuestales y de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

Firmado digitalmente por:
LEONARDO ARTURO PAZOS
GALINDO
LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Viceministro General (E)

Elaboró: Jesus David Muñoz Caceres
Revisó: Maria Angelica Bustillo Adachi
Aprobó: Rosa Dory Chaparro Espinosa



Con copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza. Secretario Cámara de Representantes

⁴ Oficio 3-2025-004996 Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Presupuesto Público Nacional. (25 de marzo de 2025). Se mantienen comentarios recibidos, ya que se adecuan al texto publicado en segunda Ponencia.

CARTAS DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO OBRE LA PONENCIA PROPUESTA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 641 DE 2025 CÁMARA, 296 DE 2024 SENADO

por medio De la cual se establece el marco legal para el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que desarrollan actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones.

Gaceta del Congreso número 1722 del 17 de septiembre de 2025.

<p style="text-align: center;"> Hacienda</p> <p>3. Despacho Viceministro Técnico</p> <p>Honorable Presidente JULIAN DAVID LÓPEZ Cámara de Representantes CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.</p> <p style="text-align: center;"> Radicado: 2-2026-025838 Bogotá D.C., 27 de marzo de 2026 09:12</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 15705/2026/OFI</p> <p>Asunto: Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley 641 de 2025 Cámara - 296 de 2024 Senado, "por medio de la cual se establece el marco legal para el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que desarrollan actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones." Gaceta Nro. 1722 del 17 de septiembre de 2025</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presenta concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia propuesta para cuarto debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>1. Propuestas del proyecto de ley</p> <p>El proyecto de ley tiene por objeto establecer un marco legal para el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez de los integrantes del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional que desarrollan actividades de alto riesgo, esto es aplicable para quienes inicien sus labores y/o se encuentren realizando la actividad de alto riesgo que implique la disminución de la expectativa de vida saludable del trabajador o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo.</p> <p>La iniciativa consagra los siguientes requisitos para la pensión especial de vejez:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estar afiliados al Régimen de Prima Media con prestación definida del Sistema General de Pensiones, los afiliados al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez o origen común o al régimen pensional vigente. - Realizar una ocupación de alto riesgo para su salud durante un número mínimo de mil veintinueve (1029) semanas de cotización, de las cuales se efectuó la cotización especial durante por lo menos setecientos (700) semanas de actividades de alto riesgo sean estas continuas o discontinuas, o que hayan cumplido veinte (20) años de servicio continuo o discontinuos, al servicio del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional. <p><small>¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</small></p>	<ul style="list-style-type: none"> - El monto de la cotización será el previsto en la Ley 100 de 1993, o normas que la modifiquen o adicionen, más diez (10) puntos adicionales a cargo del empleador. - El monto mensual de la pensión de vejez será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del Ingreso Base de Liquidación - IBL determinado según la opción que resulte más favorable: i) último año cotizado, ii) promedio de los últimos diez (10) años cotizados o iii) promedio de toda la vida laboral. - Para el caso del promedio de los últimos diez (10) años cotizados o promedio de toda la vida laboral, se tendrá en cuenta para el cálculo de la pensión de vejez que, por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje se incrementará en un uno por ciento (1%) del IBL, llegando a un monto máximo de pensión del ochenta por ciento (80%) de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización. - En este caso, conforme lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, no se identifica la expresa sustentación de la compatibilidad de este proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni la inclusión expresa 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 respectivo financiamiento. <p>2. Contexto: Régimen actual pensional por actividades de alto riesgo</p> <p>De forma inicial, el artículo 140 de la Ley 100 de 1993² otorgó al Gobierno Nacional la facultad para expedir el régimen de los servidores públicos que laboren en actividades de alto riesgo, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos. En ejercicio de dichas facultades, el gobierno nacional expidió el Decreto 1835 de 1994³, que estableció como actividades de alto riesgo, entre otras, las realizadas por los técnicos aeronáuticos con funciones de controladores de tránsito aéreo, los bomberos y los guardianes del INPEC.</p> <p>Posteriormente, el Decreto 2090 de 2003⁴ definió como actividades de alto riesgo para la salud de los trabajadores, las realizadas en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, mediante la actividad del personal dedicado a la custodia y vigilancia de los internos en los centros de reclusión carcelaria, durante el tiempo en el que ejecuten dicha labor. Así mismo, el personal que labore en las actividades antes señaladas en otros establecimientos carcelarios, con excepción de aquellos administrados por la fuerza pública.</p> <p>Ese mismo Decreto consigna por condiciones y requisitos para tener derecho a la pensión especial de vejez, las siguientes: i) Haber cumplido 55 años de edad; ii) Haber cotizado el número mínimo de semanas establecido para el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones⁵. La edad para el reconocimiento especial de vejez se disminuirá en un (1) año por cada (60) semanas de cotización especial, adicionales a las mínimas requeridas en el Sistema General de Pensiones, sin que dicha edad pueda ser inferior a cincuenta (50) años.</p> <p>Adicionalmente, el Decreto 2090 de 2003 consagra por régimen transitorio, el reconocimiento de esta pensión, con las mismas condiciones antes descritas, a quienes a la fecha de entrada en vigencia de ese decreto hubiere cotizado cuando menos 500 semanas de cotización especial. Para poder ejercer</p> <p><small>² Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. ³ Por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo de los servidores públicos. ⁴ Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboren en dichas actividades. ⁵ Al que se refiere el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9º de la Ley 797 de 2003.</small></p>
---	---

este derecho deberán cumplir, en adición a los requisitos especiales señalados, los previstos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 18 de la Ley 797 de 2003.

Igualmente, el mismo Decreto señala que el régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo solo cubrirá a los trabajadores vinculados a las mismas hasta el 31 de diciembre del año 2014 y da la posibilidad al Gobierno nacional de ampliarlo, parcial o totalmente, hasta por 10 años más, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales.

En ejercicio de dicha facultad, se expidió el Decreto 2655 de 2014⁶, que amplió la vigencia del régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en el Decreto número 2090 de 2003, hasta el 31 de diciembre del año 2024. Y mediante el Decreto 1435 de 2025⁷, la vigencia fue prorrogada nuevamente hasta hasta que el Congreso expida una nueva ley que regule de forma definitiva este tema y que será presentada por el Gobierno nacional dentro de los doce (12) meses siguientes.

3. Análisis del proyecto de ley en contraste con la legislación vigente

Las modificaciones introducidas en el artículo 4 de la ponencia para cuarto debate del proyecto bajo estudio, pretenden armonizar lo propuesto con el sistema contemplado en la Ley 100 de 1993, que se denomina Sistema General de Pensiones y con el sistema contemplado en la Ley 2381 de 2024⁸, que se denomina para Sistema de Protección Social Integral para la vejez, invalidez o muerte de origen común. Incluso, el proyecto de ley determina que también aplica para el régimen que se encuentre vigente, dependiendo de si existiere modificación normativa alguna. Lo anterior, se ajusta a la realidad normativa, tanto con el Sistema General de Pensiones como la reforma introducida mediante la Ley 2381 de 2024, que aún no ha entrado en vigencia.

No obstante, el proyecto de ley en su generalidad establece unos requisitos diferentes a los establecidos para el resto de las actividades de alto riesgo, a saber: i) menor número de semanas, es decir, pasa de exigir 1300 semanas a 1029 semanas (20 años) ii) No exige para el reconocimiento contar con una cotización especial por alto riesgo de 700 semanas, aporte que financia la pensión anticipada. ⁹ iii) No establece una edad mínima para obtener la pensión

Con respecto a las 700 semanas mencionadas en el referido artículo 4^o, se advierte que no son consecuentes con los requisitos del artículo 5^o, toda vez que sus requisitos son 20 años de servicio que equivalen aproximadamente a 1.042 semanas o haber cumplido un mínimo de 1.029 semanas, ya que 700 semanas aproximadamente son 13 años de servicio.¹⁰

De acuerdo con lo anterior, en cuanto a población potencialmente beneficiaria, con base en información de 2023, el INPEC reportó una planta aprobada de 15.148 empleos del Cuerpo de Custodia y Vigilancia (CVV), de los cuales 13.292 se encontraban provistos, es importante mencionar que esta es la mejor aproximación de la información pública disponible para el presente Proyecto de Ley.

⁶ Por el cual se amplía la vigencia del régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en el Decreto número 2090 de 2003. ⁷ Por el cual se establece la continuidad excepcional del régimen de pensiones especiales para las actividades de alto riesgo previstas en el Decreto número 2090 de 2003, hasta tanto el legislador expida la regulación correspondiente. ⁸ Por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones. ⁹ Dirección General del Presupuesto Público Nacional No. de Radicación: 3-2025-14648 No. Expediente: 762/2024/ SISCOP 01/09/2025 Con respecto a las 700 semanas mencionadas en Artículo 4^o, se advierte que no son consecuentes con los requisitos del artículo 5^o, toda vez que sus requisitos son 20 años de servicio que equivalen aproximadamente a 1.042 semanas o haber cumplido un mínimo de 1.029 semanas, ya que 700 semanas aproximadamente son 13 años de servicio. ¹⁰ Dirección General del Presupuesto Público Nacional No. de Radicación: 3-2025-14648 No. Expediente: 762/2024/ SISCOP 01/09/2025 Con respecto a las 700 semanas mencionadas en Artículo 4^o, se advierte que no son consecuentes con los requisitos del artículo 5^o, toda vez que sus requisitos son 20 años de servicio que equivalen aproximadamente a 1.042 semanas o haber cumplido un mínimo de 1.029 semanas, ya que 700 semanas aproximadamente son 13 años de servicio.

Es pertinente manifestar que la planta de personal del INPEC tiene dos componentes, así: Personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y Personal Administrativo, en ese sentido, se aparta a éste último personal del proyecto de ley, sin embargo, el personal administrativo que trabaja en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional desde el punto de vista del nivel de riesgo también es liquidado como de alto riesgo, así mismo, tiene contacto directo con la población privada de la libertad. Por lo que se sugiere revisar el tema en el futuro en cumplimiento del derecho a la igualdad, por cuanto el personal (administrativo) podría exigir este derecho.

Ahora bien, respecto del gasto pensional futuro, el proyecto de artículo 5^o reduce la edad efectiva de retiro y fija tasas de reemplazo superiores a las del régimen general, lo que incrementa el pasivo actuarial del nivel nacional, lo que significa 15 años de adicional de carga fiscal. En conclusión, el Proyecto de Ley genera un impacto fiscal, derivado de la reducción de edad de jubilación, y las tasas de reemplazo superiores al régimen general, además esto implicaría un gasto recurrente para la Nación que requiere fuentes de financiación permanentes.

La carga fiscal para el reconocimiento de estas pensiones se incrementará en atención a que el proyecto de ley está disminuyendo tiempo de cotización, pasando de 1300 a 1029 semanas, y eliminando como requisito de reconocimiento la cotización especial.

Al respecto, es importante mencionar que las pensiones por actividades de alto riesgo, han sido tenidas en cuenta por el constituyente y el legislador en puntos clave que se destacan así.

- Para acceder al derecho pensional en condiciones más beneficiosas en razón a que dichas actividades disminuyen la expectativa de vida (requisitos de edad y tiempo)
- Que a pesar de tener condiciones (requisitos) de acceso más beneficiosos, la determinación de la cuantía se mantenga en un esquema equilibrado y sostenible para que todos los afiliados al régimen de prima media tengan las mismas reglas de juego en cuanto se refiere al beneficio económico otorgado por el sistema, conforme la decisión del constituyente y el legislador (avalado por la jurisprudencia¹¹)

Respecto de las condiciones más beneficiosas predicadas del régimen de pensiones especiales, la Corte Constitucional, mediante sentencia C- 097 de 2013 ¹²consideró que: "...En definitiva, la *alusión del Acto Legislativo 01 de 2005 a las pensiones de alto riesgo no es la orden de mantener la vigencia de esta normatividad, sino la de obligar al legislador a enmarcar este régimen dentro de los esquemas económicos del Sistema General de Pensiones*, en caso de que el legislador opte por establecer reglas diferenciadas para estas actividades...". (subrayado fuera de texto)

A su turno, la alta Corporación, en el marco de los derechos adquiridos, mediante sentencia C- 853 de 2013¹³, expuso que: "...el Decreto 1835 de 1994 creó un beneficio superior al mínimo constitucional, consistente en *adquirir la pensión de vejez a una menor edad justificada en el deterioro prematuro de la salud del trabajador. Por lo que solo es considerado como derecho aquel que se causó en vigencia de esa norma y en consecuencia adquirió la calidad de pensionado «derecho adquirido»*, mientras que en los casos en los que se esperaba adquirir el derecho «expectativa legítima» su situación al ser incierta se ubica en el plano de las esperanzas, sobre las cuales no puede predicarse el *canon* de

¹¹ Ver sentencias C- 097 de 2013 y C- 853 de 2013, entre otras. ¹² Referencia: expediente D- 922-Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 73, 74, 75 y 76 del Decreto Ley 019 de 2012. Demandante: Camilo Ernesto Jaimes Poveda, Magistrado Sustanciador: ALEXEL JULIO ESTRADA, Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil trece (2013) ¹³ Corte Constitucional SENTENCIA C-853/13 (Bogotá DC, 27 de noviembre) Referencia: expediente D-9686, Actor: Falconery Caro Rosado, Demanda de inconstitucionalidad contra: Artículo 2 del Decreto Ley 2090 de 2003 "Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades" Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

de derechos de que trata el inciso final del artículo 53 CP, razón que avala la constitucionalidad de la norma acusada..."¹⁴, (subrayado fuera de texto)

En este sentido la alta Corte señaló que: "...la inclusión de determinada actividad dentro de la categoría de alto riesgo para la salud del trabajador, no constituye un derecho exigible por el trabajador, por tratarse de un concepto susceptible de modificación, ya sea porque el legislador o el presidente investido de esa facultad, con base en criterios objetivos y técnicos determine que desapareció el riesgo, o por la supresión de la entidad en la que se prestaba el servicio como se verá a continuación...". Siendo en todo caso necesario acudir a la definición de actividades de alto riesgo recogida en el Decreto 2090 de 2003 como "aquellas en las cuales la labor desempeñada implique la disminución de la expectativa de vida saludable o la necesidad del retiro de las funciones laborales que ejecuta, con ocasión de su trabajo".

De lo anterior se colige la garantía constitucional derivada del régimen aplicable a las actividades consideradas de alto riesgo. No así de una diferenciación o distinción de beneficios pensionales entre una u otra actividad de alto riesgo, pues todas deben concebirse dentro del mismo régimen y en caso de hacer diferenciaciones dentro de dicho régimen sería contrario a lo estipulado por el Acto Legislativo 01 de 2005¹⁵. Acto Legislativo que previó que, a partir de su vigencia no habría regímenes especiales ni exceptuados, y estableció como fecha de expiración, el 31 de julio del año 2010 respecto de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones

Se complementa el análisis identificando que este artículo 5 propone beneficios económicos diferentes a los establecidos en el Sistema General de Pensiones que rigen a todos los afiliados, como establecer que el monto mensual de la pensión de vejez será equivalente al 75% del IBL o habilitar la posibilidad de tomar el IBL promedio durante el último año de cotización.

Lo anterior se contraponen con lo estipulado por el Acto Legislativo 01 de 2005 que consagró expresamente que:

- para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones;
- Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, **incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo**, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones; y,
- de conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 2090 de 2003, a partir de la entrada en vigencia de este último decreto, a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo. A quienes ingresaron con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, este es el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes¹⁶.

Se destaca que uno de los pilares del acto legislativo 01 de 2005 es la sostenibilidad financiera del sistema, eliminando regímenes inequitativos y fiscalmente insostenibles, lo cual hace que claramente no se pueda contemplar que el mismo acto legislativo permita una forma diferente y discriminatoria de calcular el IBL (permitiendo introducir una modalidad de liquidación pensional que fuera con el promedio del último año), a diferencia de la manera general introducida por el sistema general de pensiones.

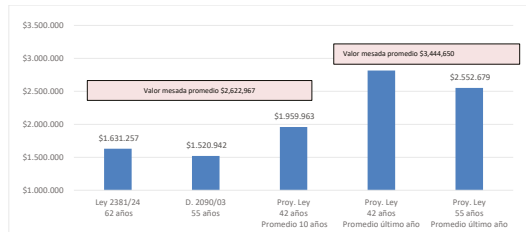
¹⁴ Que adicionó el artículo 48 de la Constitución Política ¹⁵ Ver párrafo transitorio 5º del Acto Legislativo 01 de 2005

Se concluya entonces respecto de este punto que toda norma que se pretenda crear deberá estar en armonía con el Acto Legislativo 01 de 2005, el Sistema General de Pensiones establecido por la Ley 100 de 1993 y el Sistema de Protección Social Integral Para la Vejez, Invalidez o muerte de origen común de la Ley 2381 de 2024.

4. Impacto Fiscal del proyecto de ley: A continuación, se presentan estimaciones a nivel individual y global del impacto fiscal del proyecto de ley.

4.1. Estimación del subsidio individual promedio ¹⁷

En el siguiente gráfico se compara la estimación del subsidio individual de una pensión en (5) cinco casos, cada uno de los cuales depende de la norma aplicada. ¹⁸



Cuadro 1: PL 296/24 - S - Pensión especial de vejez de alto riesgo-Nivel del subsidio promedio por mesada-\$Pesos 2025
Supuesto: Tasa real: 4,0%, Deslizamiento SML: 1,0%, Carreras salariales ascendentes, Fidelidad uniforme, Edad de entrada a la fuerza laboral: 22 años, 13 mesadas. Fuente: DGRESS SP No. de Radicación 3-2025-020584 No. Expediente:23285/2025/MEM 19/11/2025

En los primeros tres casos se estima una pensión promedio de \$2.622.967 pesos que es consistente con un IBL calculado con el promedio de los últimos 10 años laborados. Se explica:

Columna	Detalle explicación de datos
1	corresponde al régimen general de la Ley 2381 de 2024, la pensión genera un nivel de subsidio por mesada que, a precios de 2025, equivale a \$1.631.257 pesos, es decir un 61,3% del total de la mesada, que corresponde a la primera columna del cuadro 1.
2	En la segunda columna se observa como en el caso de la misma mesada reconocida en el caso del régimen de la pensión especial de alto riesgo, a que se refiere el Decreto 2090 de 2003, el subsidio disminuiría a \$1.520.942 pesos, es decir de un 57,1% de la mesada. En este caso, el subsidio es menor

¹⁷ Oficio DGRESS SP No. de Radicación 3-2025-020584 No. Expediente:23285/2025/MEM 19/11/2025 ¹⁸ Oficio Subdirección de Pensiones No. de Radicación 3-2025-020584 No. Expediente:23285/2025/MEM 19/11/2025 y Oficio Subdirección de Pensiones rad. 3-2025-021728 No. Expediente:24558/2025/MEM 2 de diciembre de 2025

Continuación oficio

	que en el ejemplo anterior, debido a los mayores aportes representados en 700 semanas de cotización adicional del 10% para alto riesgo.
3	En la tercera columna, tomando en cuenta que el proyecto de ley elimina el requisito de edad mínima para obtener la pensión, se muestra el caso de una mesada obtenida a los 42 años, con un requisito de 1029 semanas mínimas, de las cuales 700 incluyen aportes adicionales de alto riesgo del 10%. En este caso el subsidio por mesada se estima en \$1.959.963 pesos que equivale al 73.1% del valor de la pensión. A lo anterior debe agregarse que además del mayor subsidio la pensión podría ser reconocida 20 años antes que en el régimen general de la Ley 2381 de 2024 y 13 años antes que en el régimen de pensión especial de alto riesgo del Decreto 2090 de 2003, todo lo cual genera un impacto fiscal considerable.
4 y 5	Finalmente, en la cuarta y quinta columnas se presenta el nivel de subsidio estimado para una mesada promedio de \$3.444.650 pesos. Esta mesada es 31% mayor a la mesada de los tres casos anteriores, por cuanto IBL que se toma para calcular la pensión se reduce de 10 años a un solo año, de acuerdo con la opción 1 dispuesta en el artículo 6 del proyecto de ley. Este incremento de la mesada se debe a la tendencia observada de que el nivel salarial del último año sea mayor al nivel salarial de los últimos diez años, tomando en cuenta el ascenso que experimentan algunos funcionarios a lo largo de su carrera laboral.

Cuadro: fuente propia OAI con base en oficio DGRESS SP No. de Radicación 3-2025-020584 No. Expediente:23285/2025/MEM 19/11/2025

Como conclusión del ejemplo, esto genera un incremento de la mesada que no está respaldado por un incremento proporcional en los aportes efectuados durante toda la vida laboral y por tanto aumenta el subsidio relativo que en el caso de la cuarta columna es de un 81,7% y en el caso de la quinta columna es de 74,1%. Estos niveles de subsidio son considerablemente mayores y representan un impacto considerablemente mayor a los casos mostrados en las primeras tres columnas.

4.2. Estimación del impacto fiscal global¹⁹

Para determinar el impacto fiscal global del proyecto de ley se efectuó una proyección hasta el año 2080²⁰, que compara el gasto por efecto de la aplicación del régimen de pensión especial de vejez de alto riesgo del Decreto 2090 de 2003 y la pensión de acuerdo con las condiciones previstas en el proyecto de ley, para quienes se vinculen con posterioridad al año 2025, y si para este mismo grupo se aplicará el régimen de la pensión integral de vejez del Régimen General de Pensiones de la Ley 2381 de 2024 que actualmente se encuentra suspendida la entrada en vigencia.

Para este fin se proyectó la vinculación de nuevos servidores al régimen de pensión especial de alto riesgo, a partir del año 2025, lo cual no tendría lugar sin la aplicación del proyecto de Ley. Lo anterior en contraste con los servidores que se hayan vinculado hasta el 31 de diciembre de 2024 quienes continuarán disfrutando del régimen de alto riesgo, de acuerdo con la reglamentación actualmente vigente.

Al respecto, el impacto fiscal estimado está dado principalmente por el pago del aporte patronal adicional de 10% del Ingreso Base de Cotización - IBC para la pensión de alto riesgo, así como por

¹⁹ Oficio DGRESS SP No. de Radicación 3-2025-020584 No. Expediente:23285/2025/MEM 19/11/2025

²⁰ Oficio DGRESS SP No. de Radicación 3-2025-021728 No. Expediente:24558/2025/MEM 2 12 2025

los pagos adicionales al conceder las pensiones a edades menores a las aplicadas en el régimen general de pensiones.

A manera de ejemplo, según las reglas del Decreto 2090 de 2003, un servidor que habiendo ingresado al servicio a los 30 años de edad labore hasta cumplir 50 años, ya alcanzaría a reunir 1000 semanas de cotización de alto riesgo y por tanto cumpliría los requisitos de tiempo y edad para esa pensión, con lo cual puede jubilarse 12 años antes si es hombre y 7 años antes si es mujer, a diferencia del régimen general, donde las edades mínimas son de 62 para hombres y de 57 para mujeres.

Además, cabe tomar en cuenta que en la Ley 1223 de 2008²¹, que dispuso la creación del régimen de pensión de alto riesgo para algunos Servidores Públicos del Cuerpo Técnico de investigación de la Fiscalía General de la Nación, consagró que la tasa de cotización adicional de alto riesgo fuera de 19%, y no de 10% como está previsto en el proyecto de ley que se evalúa.

A lo anterior, se suma la posibilidad de tomar un período de un solo año, en lugar de los 10 años que fueron previstos en el Decreto 2090 de 2003, para el régimen de pensión especial de alto riesgo. Este efecto no había sido incluido en el concepto de impacto fiscal previamente presentado al Honorable Congreso de la República.

En este orden de ideas, en el siguiente gráfico puede verse el impacto fiscal por el aumento de las obligaciones a cargo de la Nación en caso de aplicarse la propuesta del proyecto de ley en el caso del INPEC.

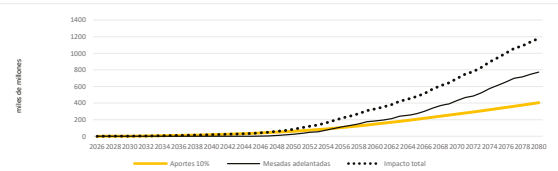


Gráfico 1: PL 296/24 - S 641 - C Pensión especial de vejez de alto riesgo - INPEC: Impacto por el aumento de pagos de aportes y de pensiones funcionarios vinculados a partir de 2025. \$Miles de millones corrientes. Elaborado por DGRESS. Fuente: Decretos de Salarios, Decretos de Plantas de personal, información del INPEC. Oficio DGRESS SP No. de Radicación 3-2025-020584 No. Expediente:23285/2025/MEM 19/11/2025

La línea continua clara (amarilla), se muestra el aumento de los pagos de aportes de alto riesgo desde el inicio de la proyección en el año 2025. Esto se debe al incremento de 10% en la tasa de cotización a pensiones que corre totalmente a cargo del empleador, en este caso a cargo del INPEC. Los valores específicos y el número de aportantes de este grupo también pueden verse en el cuadro 2, que se muestra más adelante.

Por su parte, la línea continua oscura (gris) se muestra el impacto por los pagos adicionales de pensiones, que se iniciaría en el año 2046, a cargo de Colpensiones, en el cual los primeros servidores vinculados al INPEC, a partir del año 2025, cumplen en requisito de edad mínima de 50 años a que se refiere el Decreto 2090 de 2003.

²¹ Por la cual se adiciona el Régimen de Pensión de Vejez por Exposición a Alto Riesgo a que se refiere la Ley 860 de 2003, para algunos Servidores Públicos del Cuerpo Técnico de investigación de la Fiscalía General de la Nación.

Por su parte, el impacto total se muestra con la línea punteada. El valor presente de este impacto total se estima en **\$997 mil millones de pesos**, para el horizonte total de la proyección hasta el año 2080.

A partir del siguiente cuadro puede verse que el impacto estimado por aportes adicionales de alto riesgo sería cercano a **\$232 millones** en el año 2026. Así mismo, se estima un impacto acumulado por aportes adicionales que sería de **\$30.964 millones de pesos** durante los primeros 10 años de la proyección. Tal como se comentó con respecto al gráfico 1 las pensiones de quienes se vinculan a partir del año 2025 empezarán a reconocerse hacia el año 2046 y continuarán incrementando su monto anual hasta el final del período de la proyección, en cual alcanzaría un valor anual de **\$773.996 millones**.

Año	Aportes 10% (1)	Mesadas adelantadas		Impacto total			N° de afiliados a alto riesgo	N° de pensionado s a alto riesgo
		IBL 10 años (2)	IBL 1 año (3)	IBL 10 años (4)=(1)+(2)	IBL 1 año (5)=(1)+(3)	Diferencia (6)=(5)-(4)		
2026	232	-	-	232	232	-	56	-
2027	648	-	-	648	648	-	150	-
2028	800	-	-	800	800	-	178	-
2029	1.272	-	-	1.272	1.272	-	272	-
2030	2.102	-	-	2.102	2.102	-	432	-
2031	2.804	-	-	2.804	2.804	-	554	-
2032	3.607	-	-	3.607	3.607	-	685	-
2033	4.783	-	-	4.783	4.783	-	873	-
2034	6.366	-	-	6.366	6.366	-	1.117	-
2035	8.348	-	-	8.348	8.348	-	1.408	-
2040	18.919	-	-	18.919	18.919	-	2.619	-
2050	60.601	20.334	23.519	80.935	84.120	3.185	5.651	272
2060	145.539	159.728	184.746	305.267	330.285	25.018	9.142	2.356
2070	296.442	371.000	429.895	667.442	696.247	28.805	11.274	5.275
2080	405.748	669.181	773.996	1.074.929	1.179.745	104.815	11.565	8.464

Cuadro 2: PL 296/24 - S - Pensión especial de vejez de alto riesgo: Impacto por el aumento de pagos de aportes y de pensiones - Funcionarios vinculados a partir de 2025. \$Millones de pesos corrientes- laborado por DGRESS. Fuente: Decretos de Salarios, Decreto de Planta de personal del INPEC. DGRESS SP No. de Radicación 3-2025-020584 No. Expediente:23285/2025/MEM 19/11/2025

Tal como se explicó líneas atrás, el actual proyecto de ley potencialmente modificaría las condiciones de pensión de alto riesgo con respecto a las dispuestas en el Decreto 2090 de 2003. Al respecto, en las columnas (2) y (3) del cuadro 2 se muestran las estimaciones del impacto por adelantar el reconocimiento de las pensiones a los funcionarios vinculados al INPEC a partir de 2025.

En las pensiones de la columna (2) se aplica el promedio salarial de los últimos diez años mientras que en la columna (3) se aplica el promedio salarial del último año, razón por la cual el valor de las pensiones reconocidas aumenta en el caso de los funcionarios del INPEC que tengan ascensos y, por tanto, el promedio salarial del último año sea superior al promedio salarial de los últimos diez años. Esta diferencia también se refleja en el impacto total del proyecto de ley que se presenta en las columnas (4) y (5). La diferencia entre estas los impactos fiscales presentados en estas dos columnas se muestra en la columna (6).

Es así que, el proyecto de ley en estudio en las condiciones actuales y con base en las proyecciones planteadas en el presente documento evidencia un potencial impacto fiscal, derivado, principalmente, de la vinculación de nuevos servidores al régimen de pensión especial de alto riesgo, a partir del año

2025, el pago del aporte patronal adicional de 10% del IBC para la pensión de alto riesgo, así como por los pagos adicionales al conceder las pensiones a edades menores a las aplicadas en el régimen general de pensiones y monto pensional con base en el promedio salarial del último año.

5. Propuesta de modificación²²

Ahora bien, con ocasión de mesas de trabajo adelantadas entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el INPEC y sus distintas asociaciones sindicales de trabajadores, y a partir del análisis de la normativa aplicable a sus trabajadores, fue posible identificar y precisar las condiciones que los caracterizan, las cuales se resumen de la siguiente manera:

1. Existe un grupo de trabajadores vinculado al INPEC antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2005 (25 de julio de 2005), del cual nunca se hizo la cotización especial exigida para las actividades de alto riesgo enunciadas en los Decretos 2090 de 2003 y 1835 de 1994. Lo anterior, hizo que el Acto Legislativo 01 de 2005, los excluyera de la aplicación del Decreto 2090 de 2003 y en cambio, se determinó que a dicho grupo se le aplica la Ley 32 de 1986²³.
2. Existe un grupo de trabajadores vinculado al INPEC después de la entrada en vigencia del Decreto 2090 de 2003 (28 de julio de 2003). Se pudo establecer que, para que los integrantes de dicho grupo poblacional pudiesen obtener pensión, debían acreditar al menos 1300 semanas, de las cuales 700 debían ser de cotización especial en alto riesgo.
3. Validando la situación particular de este grupo de trabajadores, se pudo establecer que estos inician su actividad laboral en la institución a partir de los 23 años en promedio, por lo que al momento de reunir las 1300 semanas mínimas exigidas, contarían con 49 años de edad, situación que origina que deban cotizar aproximadamente 1600 semanas - 32 años - para poder pensionarse con 55 años de edad, aun cuando con ese número de semanas, el Decreto 2090 de 2003 establece que los trabajadores de las demás actividades de alto riesgo se pensionan con 50 años de edad, evidenciando así una situación desigual para esta población.
4. La actividad desarrollada por los miembros de custodia y vigilancia de la población carcelaria del INPEC, objeto del proyecto de ley, es una actividad de alto riesgo reconocida por las instancias gubernamentales competentes, conforme a lo establecido expresamente el Acto Legislativo 01 de 2005, es decir, tiene un reconocimiento constitucional.
5. Se cuenta con estudios donde se sustenta la pérdida o disminución de expectativa de vida saludable, producto de la actividad desarrollada, evidenciando que la pérdida se incrementa a partir de los 50 años.

CONDICIONES RECOMENDADAS:

En atención a las mencionadas circunstancias particulares, se recomiendan las siguientes condiciones para este grupo de trabajadores con actividad de alto riesgo:

²² Oficio DGRESS SP No. de Radicación 3-2026-003168 No. Expediente:3561/2026/MEM 23/02/2026.

²³ ARTÍCULO 96. Pensión de jubilación. Los miembros del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria Nacional, tendrán derecho a gozar de la pensión de jubilación al cumplir veinte (20) años de servicio, continuos o discontinuos al servicio de la Guardia Nacional, sin tener en cuenta su edad.

CONTENIDO

Gaceta número 272 - Lunes, 13 de abril de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 538 de 2026 Cámara, por medio del cual se prioriza la destinación social de los productos y subproductos forestales maderables decomisados definitivamente para la construcción de Vivienda de Interés Social Rural y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de Ley número 544 de 2026 Cámara, por la cual se establecen los principios y garantías para la protección de los datos genéticos y genómicos atinentes a la salud en las pruebas diagnósticas y predictivas en Colombia, y se dictan otras disposiciones..... 13

CARTAS DE COMENTARIOS

Cartas de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley número 344 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establece lineamientos al consumidor de dispositivos y aparatos eléctricos y electrónicos de los efectos de la obsolescencia programada y se dictan otras disposiciones. Gaceta del Congreso número 2045 de 2025..... 18

Cartas de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley número 641 de 2025 Cámara, 296 de 2024 Senado, por medio de la cual se establece el marco legal para el reconocimiento y pago de la pensión especial de vejez de los integrantes del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional que desarrollan actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones. Gaceta del Congreso número 1722 del 17 de septiembre de 2025..... 19

Continuación oficio

Edad para la pensión: 50 años.
Tiempo para la pensión: 1.029 semanas de cotización especial en actividad de alto riesgo o 1300 semanas cotizadas de las cuales al menos 700 cuentan con cotización especial de alto riesgo.
Monto: El establecido en la Ley 100 de 1993 modificada por la Ley 797 de 2003 y sus decretos reglamentarios. Este monto se incrementa en un 1,5% por cada 50 semanas adicionales a las mínimas hasta un 80%, en los términos establecidos en el artículo 10 de la Ley 797 de 2003, que modificó el artículo 34 de la Ley 100 de 1993.
Ingreso Base de Liquidación (IBL). Promedio de los últimos diez (10) años cotizados o promedio de toda la vida laboral, con los factores salariales definidos como IBC por el Legislador.
Tasa de Cotización Especial: 10% adicional a la cotización del SGP (16%) a cargo del empleador.
Régimen de Transición: No se requiere, en atención a que se está determinando unos parámetros pensionales para quienes no estén cubiertos por el parágrafo transitorio 5° del Acto Legislativo 01 de 2005.

Fuente: DIGRESS SP No. de Radicación 3°-2025- 003188 No. Expediente: 356172026/MEH 23/02/2026

Estas condiciones recomendadas se aplicarían conforme al parágrafo transitorio 5° del Acto Legislativo 01 de 2005.

Si se llega a ajustar el Proyecto de Ley 641 de 2025 Cámara - 296 de 2024 Senado, con las condiciones recomendadas, estaría dentro del espacio fiscal del Marco Fiscal de Mediano Plazo y, en consecuencia, tendría concepto favorable del impacto fiscal.

Cordialmente,

Firmado digitalmente por:
LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
DIGRESS/COPI/COA

Con copia: Dr Jaime Luis Lacouture Peñalosa - Secretario General de la Cámara de Representantes

Aprobó: Rosa Dory Chagarro Espinosa - Jefe de la Oficina Asesora Jurídica
Revisó: María Angélica Bustillo Adachi - Oficina Asesora Jurídica
Elaboró: Edgar Federico Rodríguez Aranda - Oficina Asesora Jurídica