



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 435

Bogotá, D. C., miércoles, 6 de mayo de 2026

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### ENMIENDAS

#### ENMIENDA AL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2025 SENADO

*por medio de la cual se promueve el uso de software libre y de código abierto en Colombia y se dictan disposiciones para que las entidades públicas prioricen su uso.*

Bogotá D.C., 06 de mayo de 2026

H. Senador.  
**ÁLEX XAVIER FLOREZ HERNANDEZ**  
Presidente H. Comisión Sexta  
H. Senado de la República.

Doctor  
**JORGE ELIÉCER LA VERDE**  
Secretario General  
H. Comisión Sexta.

**REFERENCIA:** Enmienda al informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 220 de 2025 Senado, "Por medio de la cual se promueve el uso de software libre y de código abierto en Colombia y se dictan disposiciones para que las entidades públicas prioricen su uso".

Respetados señores,

En mi calidad de ponente designada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, De manera atenta, me permito solicitar se publique una enmienda a la ponencia para primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República del Proyecto de Ley No. 220 de 2025 Senado, "Por medio de la cual se promueve el uso de software libre y de código abierto en Colombia y se dictan disposiciones para que las entidades públicas prioricen su uso". Teniendo presente el siguiente contenido en la enmienda:

1. Trámite del proyecto de ley
2. Objeto y Justificación de la enmienda
3. Competencia del Congreso.
4. Conflicto de interés.
5. Pliego de modificaciones.
6. Impacto fiscal
7. Proposición

#### 8. Texto propuesto para primer debate.

Cordialmente,

**SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA**  
Senadora de la Republica

1. Trámite del proyecto de ley

La presente iniciativa de ley fue radicada ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores OMAR RESTREPO CORREA, ROBERT DAZA GUEVARA, JULIAN GALLO CUBILLOS, SANDRA RAMÍREZ LOBO, IMELDA DAZA COTES, PABLO CATATUMBO TORRES, H.R. PEDRO BARACUTAO GARCÍA, EDUARD SARMIENTO HIDALGO, GERMÁN GÓMEZ, JAIRO CALA SUÁREZ, LUIS ALBERTO ALBÁN, CARLOS ALBERTO CARREÑO, el 27 de agosto de 2025 y publicada en la gaceta 1769 de 2025.

Como antecedente legislativo, es preciso señalar que esta iniciativa ya había sido radicada en el año 2024, sin que se diera el primer debate, produciéndose el archivo de la iniciativa conforme a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5ta de 1992.

La mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de República me designó como ponente para el primer debate por tal, presento ponencia positiva, a la iniciativa respectiva para dar trámite correspondiente ante la Comisión anteriormente citada.

Mesas técnicas.

Antes del debate de esta iniciativa se desarrollaron dos (2) mesas técnicas, y en atención a las observaciones formuladas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como a los consensos construidos en el marco de las mesas técnicas adelantadas, se considera procedente presentar una enmienda integral al texto del Proyecto de Ley No. 220 de 2025 Senado.

Lo anterior obedece a que los ajustes acordados no recaen únicamente sobre disposiciones puntuales, sino que comprenden modificaciones transversales orientadas a fortalecer la coherencia normativa, técnica y jurídica del proyecto, particularmente en lo relacionado con:

- la armonización con el marco vigente de transformación digital del Estado;

- la incorporación de principios de neutralidad tecnológica, interoperabilidad, seguridad digital y eficiencia administrativa;
- la precisión de competencias regulatorias del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones;
- la promoción del software libre y de código abierto bajo criterios técnicos, sostenibles y compatibles con la soberanía tecnológica.

En este sentido, la figura de la enmienda permite consolidar en un solo cuerpo normativo los ajustes construidos de manera concertada, garantizando mayor claridad legislativa, unidad de materia, seguridad jurídica y mejor comprensión para el debate parlamentario, evitando la dispersión que implicaría un número elevado de proposiciones individuales sobre la mayoría del articulado.

La presente enmienda no desnaturaliza el objeto del proyecto. Por el contrario, fortalece su alcance al preservar la promoción y priorización del software libre y de código abierto en Colombia, al tiempo que asegura su articulación con el ecosistema institucional y técnico del sector TIC, mejorando su viabilidad normativa y su implementación futura.

2. Objeto

La presente ley tiene como objeto promover el uso de programas informáticos con licenciamiento en software libre y de código abierto en Colombia; la promoción del desarrollo de capacidades científicas, tecnológicas e innovadoras asociadas a este tipo de software, en concordancia con la política nacional de ciencia, tecnología e innovación; y establecer medidas para que las entidades públicas prioricen su adopción cuando se evidencie que resulta más eficiente y económico para la Nación frente a las soluciones de software de código cerrado o con licenciamiento privativo.

Justificación

Es innegable el fenómeno global que durante décadas se ha venido presentando en clave del posicionamiento de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones TIC como pilar base de las relaciones humanas en general y de las relaciones público-público y público-privadas en particular. En la actualidad son muy pocas las relaciones sociales que no se encuentren mediadas por las llamadas TIC y en ese sentido es cada vez más creciente

la necesidad de regulación estatal de las diferentes dinámicas que se desprenden de esa intermediación tecnológica creciente.

En ese sentido, el mismo proceso de posicionamiento de la informática y las TIC en los distintos niveles de relacionamiento social, ha generado desde los años 80's el surgimiento de distintas líneas de reflexión técnica y filosófica respecto al rumbo del modelo de desarrollo y producción de herramientas tecnológicas o programas informáticos.

Por un lado, desde una concepción cerrada de los denominados Derechos de Autor, se ha optado en sectores empresariales por un modelo de construcción privada de apropiación del conocimiento denominado Software Privativo o Propietario, cuyo interés fundamental es proveer soluciones informáticas basadas esencialmente en un concepto de lucro y para lo cual, según la Fundación para el Software Libre (FSF), utiliza esencialmente la imposibilidad de que los distintos usuarios de dichos programas con licencias propietarias, conozcan la forma en que el programa está construido negando el acceso al código fuente de programación.

En el decir del Proyecto GNU, el mayor promotor de la ruptura con esta concepción de lucro privado como única guía del desarrollo informático:

“Software privativo, también llamado «software que no es libre», se refiere al software que no respeta la libertad de los usuarios ni a su comunidad. Un programa privativo coloca a su desarrollador o propietario en una posición de poder sobre sus usuarios. Tal poder es en sí mismo una injusticia.”

En contraposición a esta visión simplista basada en el lucro privado como única guía para el desarrollo de programas informáticos, surgió hace más de 40 años un movimiento global de programadores y usuarios que propende por la libertad del conocimiento, comúnmente denominado Software Libre y de Código Abierto, cuya fuente de inspiración

para el desarrollo y creación de programas informáticos es ante todo el respeto de cuatro libertades esenciales a usuarios y usuarias:

- La libertad de ejecutar el programa como se desee, con cualquier propósito (libertad 0).
- La libertad de estudiar cómo funciona el programa, y cambiarlo para que haga lo que se desee (libertad 1).
- La libertad de redistribuir copias para ayudar a otros (libertad 2).
- La libertad de distribuir copias de sus versiones modificadas a terceros (libertad 3).

Estas visiones enfrentadas respecto al mejor modelo de producción de programas informáticos, han estado durante años tratando de demostrar cuál de las dos es más eficiente, económica y humana, llegando al punto que en diversas naciones y comunidades de naciones se ha puesto la vista en ellas, de tal forma que se opte por la más conveniente para los intereses de los países.

Hasta el momento el Estado colombiano, si bien no se ha quedado por fuera de la discusión y ha venido desarrollando durante los últimos años una constante Política de Gobierno Digital actualizada a la postre en el año 2022, y en la cual se hace mención a que se promoverá el uso de herramientas en Software Libre y de Código Abierto, que a su vez se relaciona con la liberación de licencias de software de propiedad del Fondo de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones mediante la Resolución 537 de 2018, no existe un lineamiento legal estricto que propicie una definición específica respecto a la mencionada disyuntiva Software Libre versus Software Propietario.

Estos pasos hacia la definición de alternativas, liderados por el Ministerio de las TIC a través de su Iniciativa Software Libre, han sido una excelente demostración de la validez de la promoción y utilización de Software Libre y de Código Abierto en la vida pública, siendo que por ejemplo en la actualidad numerosos desarrollos de innovación de diversas entidades cuentan con licenciamiento libre, con lo que se ha posibilitado su constante actualización y mejora por parte de la comunidad de programadores y usuarios.

<p>Innovaciones tecnológicas de uso frecuente en sector público, tales como App MiSenado, App FNA, Sistema de Gestión Documental ORFEO, App Familias en Acción, entre otras, han sido desarrolladas bajo los criterios y libertades del Software Libre y cuyos códigos abiertos han sido puestos a disposición de la comunidad en general por parte del Gobierno Nacional a través de repositorios de acceso público.</p> <p>Sin embargo, esta Iniciativa Software Libre del MinTIC hasta el momento se ha restringido mayormente a innovaciones y desarrollos a medida, sin entrar en la promoción del uso de herramientas alternativas a las comercialmente conocidas respecto a otro tipo de programas de uso frecuente y cotidiano en las instituciones públicas, como por ejemplo, herramientas de almacenamiento y gestión de datos en nube, sistemas de correo electrónico, suites ofimáticas e inclusive los sistemas operativos mismos; y es en ese sentido que se torna particularmente importante establecer un lineamiento claro de prioridad del Software Libre y de Código Abierto frente al Software Privativo o Propietario.</p> <p>Para comprender el alcance y efectos del presente Proyecto de Ley y el por qué de la importancia de su promulgación, es fundamental resaltar los límites y alcances de su potestad regulatoria en al menos cuatro niveles importantes de impacto en el sector público: eficiencia, economía, desarrollo y defensa.</p> <p>Partiendo del aforismo “la unión hace la fuerza”, el Software Libre y de Código Abierto al establecer un criterio de desarrollo comunitario, es reconocido ampliamente en su potencialidad de actualización constante mediante la intervención de una más amplia comunidad de programadores y usuarios, con lo que es competitivamente más funcional a otras herramientas cuyo único soporte es el otorgado por la empresa propietaria del mismo. En este sentido, el Software Libre y de Código Abierto es normalmente reconocido por su <i>eficiencia</i>, adaptabilidad y bajo consumo de recursos técnicos respecto a programas de licenciamiento privativo.</p>	<p>Estudios técnicos han demostrado por ejemplo, que al comparar el rendimiento de sistemas operativos privativos tales como Microsoft Windows con sistemas operativos libres como por ejemplo GNU/Linux, siempre sale a la luz que en criterios tales como consumo de recursos de memoria y procesamiento por lo general el privativo supera hasta en 4 veces el consumo del libre, con lo que técnicamente se infiere que es 4 veces inferior en capacidad y rendimiento.</p> <p>“En términos de rendimiento, Linux es conocido por ser mucho más rápido y eficiente que Windows. Esto se debe principalmente a que Linux utiliza menos recursos del sistema y tiene una mejor gestión de la memoria. También, es mucho menos propenso a los errores y fallos del sistema.</p> <p>Por otro lado, Windows puede ser un poco más lento y pesado, especialmente en equipos con recursos limitados. A pesar de ello, las constantes actualizaciones de sus sistema pueden ir mejorando la experiencia de usuario con el rendimiento.”</p> <p>Con lo anterior, se pone de presente que en el mayor de los casos, una revisión técnica comparada de los programas desarrollados en Software Libre y los desarrollados en Software Privativo mejorarían ampliamente la operación de las entidades que opten por esta alternativa, no obstante las dinámicas mercantiles y de publicidad tienden a generar la idea errónea de la primacía técnica de las herramientas propietarias.</p> <p>En lo atinente a costos relacionados con la implementación y uso de herramientas informáticas que son uno de los rubros recurrentes en los presupuestos de inversión de las entidades públicas, cabe resaltar que el modelo de licenciamiento de los programas en Software Libre y de Código Abierto permite acceder a su uso y parametrización sin ningún tipo de costo de licencia, mientras que los programas de Software Propietario traen asociado la mayor de las veces, costos asociados no sólo a licencias de uso periódico que hay que renovar constantemente, sino que además incluyen costos onerosos en su servicio de soporte.</p>
<p>Si bien el Software Libre y de Código Abierto no necesariamente implica gratuidad ya que su implementación normalmente significa costos en asistencia técnica, la aplicación de sus 4 libertades fundamentales permite a los usuarios y usuarias no depender de la actualización constante de licencias con lo cual si hablamos del sector público, se evitarían estos gastos periódicos que se destinarían en menor medida a costes de mantenimiento y actualización.</p> <p>En clave de lo establecido en nuestro ordenamiento y de acuerdo a lo que dicta el Art. 25 de la Ley 80 de 1993 o Principio de Economía en la Contratación Pública, sería natural promover por regla general el uso de herramientas informáticas que aminoren los costos en tanto que las entidades deben procurar obtener los mejores resultados con el menor costo posible, pero en la práctica ante la toma de decisiones de implementación de sistemas informáticos este es el criterio que tiene menos peso, toda vez que se suele asociar <i>barato con malo</i>.</p> <p>Sin embargo, es claro que los mayores beneficiarios de la compra de licencias privativas tales como la de uso del sistema operativo Microsoft Windows o de la suite ofimática Microsoft Office es la multinacional informática Microsoft, con lo que los recursos del erario público terminan fugados hacia otras naciones aún cuando existen herramientas alternativas en Software Libre y de Código Abierto tales como el sistema operativo GNU y la suite ofimática LibreOffice respectivamente.</p> <p>Dar prioridad al uso de herramientas informáticas de Software Libre y con Código Abierto en un escenario creciente nacional de déficit fiscal sería a todas luces una contribución a aliviar las finanzas de las entidades del Estado, siendo que el ahorro de recursos financieros de la nación que anualmente se utilizan para la renovación de licencias pudieran ser destinadas para incentivar los desarrollos tecnológicos propios y la ciencia y la tecnología nacional.</p>	<p>En esa misma vía, lograr la promoción de la industria nacional del conocimiento y los desarrollos tecnológicos propios, es una condición necesaria para el cierre de la <i>brecha tecnológica</i>. Una nación que no promueve sus sectores de investigación, ciencia y tecnología tiene la consecuencia necesaria de la eterna dependencia, mucho más en un escenario ya manifestado de creciente tecnologización de las relaciones sociales.</p> <p>Finalmente, es fundamental resaltar que esta dependencia tecnológica de naciones extranjeras, además de propiciar un freno al <i>desarrollo</i> de la nación, nos ubica también en una situación desfavorable en un escenario de conflicto global que se ha venido planteando bajo el concepto de <i>guerras de cuarta generación</i>, en razón de que nuestra cyberdefensa depende de empresas extranjeras que proveen y soportan gran parte de nuestros sistemas informáticos.</p> <p>El hecho de que la mayor parte de la gestión de la información del sector público, tanto de los sectores sensibles como de los que no lo son, se gestionen a través de sistemas informáticos propietarios que son ampliamente reconocidos como sistemas vulnerables a ataques de tipo ransomware, malware, rootkits, troyanos, etc., nos colocan en una amplia desventaja en el ya mencionado escenario de ataques constantes, con lo que propiciar el uso de sistemas autónomos y soportados desde el nivel nacional es en última instancia una cuestión de soberanía nacional.</p> <p>Si bien el modelo de gobernanza internacional de las dinámicas de desarrollo informático y tecnológico propiciado por la invención de los protocolos de internet y su masificación en el uso, se ha mantenido en un escenario supuesto de liberalidad y competencia <i>colaborativa</i>, en la práctica las naciones a nivel global han venido entendiendo la necesidad de su regulación en clave de la defensa de criterios fundamentales para las democracias mundiales, tales como soberanía, participación e igualdad y ese sentido es necesario iniciar un proceso serio de migración del uso de herramientas informáticas con licenciamiento privativo que no permiten la independencia y la autonomía tecnológica nacional, hacia herramientas autogestionadas que sólo son posibles en la medida en que se</p>

le de paso al uso y promoción del Software Libre y con Código Abierto en el sector público.

**Marco Normativo:**

En Colombia, no existe una regulación expresa que promueva la adopción de software libre y de código abierto en las entidades públicas; aun así, existen disposiciones normativas que en suma generan un marco normativo para este tema en específico:

1. **Política de Gobierno Digital (Decreto 1008 de 2018):** Este decreto establece los lineamientos para la transformación digital del Estado colombiano. Aunque no menciona explícitamente el software libre, promueve la innovación y la adopción de tecnologías que generen valor público, lo que incluye la posibilidad de utilizar soluciones de código abierto.
2. **Decreto 767 de 2022:** Este decreto actualiza la Política de Gobierno Digital y, en su articulado, señala que los sujetos obligados promoverán la adopción de tecnologías basadas en software libre o código abierto, sin perjuicio de la inversión en tecnologías cerradas.
3. **Ley 1978 de 2019:** Aunque su enfoque principal es la modernización del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), esta ley establece principios como la prioridad al acceso y uso de las TIC y la promoción de la inversión, creando un entorno favorable para la adopción de diversas tecnologías, incluyendo el software libre.

Adicionalmente, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) ha promovido el uso de software libre en entidades públicas. Por ejemplo, en 2021, se informó que 76 entidades del orden nacional de la Rama Ejecutiva ya utilizaban herramientas de software libre, destacando su importancia para la innovación y el ahorro en los presupuestos estatales.

Este marco normativo y las iniciativas del MinTIC reflejan el compromiso del Estado colombiano con la promoción y adopción de software libre y de código abierto en el sector público, buscando mejorar la eficiencia, reducir costos y fortalecer la soberanía tecnológica.

**Regulación comparada**

**1. Brasil**

Brasil es uno de los países de América Latina que ha liderado la adopción de software libre y de código abierto. La política fue formalizada a través del **Decreto N° 3.505 de 2000**, que establece la Estrategia General de Tecnología de la Información (EGTI) para la administración pública federal. Esta norma promueve la preferencia por el uso de software libre en todas las entidades públicas. La justificación se centra en la reducción de la dependencia de empresas extranjeras, la reducción de costos y el fortalecimiento de la soberanía tecnológica.

El proceso de implementación se fortaleció con la creación del **Comité de Implementación de Software Libre (CISL)**, que supervisa y orienta la migración de sistemas operativos y aplicaciones hacia alternativas de código abierto. La política ha permitido que entidades como la Receita Federal (el equivalente a la agencia tributaria) migren a sistemas operativos basados en GNU/Linux y otras herramientas de software libre. Sin embargo, su ejecución ha enfrentado desafíos significativos, como la resistencia de ciertos sectores a abandonar el uso de software propietario.

El impacto de esta política fue significativo, especialmente durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores (2003-2016), donde se reforzaron las directrices de uso de software libre en todas las entidades gubernamentales. La experiencia brasileña se convirtió en un referente para otros países de la región. No obstante, a partir de 2016, esta política fue descontinuada en algunas áreas, mostrando la importancia de la voluntad política para mantener la sostenibilidad de la iniciativa.

**2. Unión Europea**

A diferencia de la adopción formal de una norma jurídica específica, la **Estrategia de Código Abierto 2020-2023** es el principal marco de acción de la Comisión Europea para la adopción del software libre. Este documento establece lineamientos estratégicos para que las instituciones de la Unión Europea utilicen, promuevan y contribuyan a proyectos de software de código abierto. La estrategia establece que las soluciones desarrolladas por la Comisión serán liberadas como software de código abierto siempre que existan beneficios potenciales para ciudadanos, empresas u otras administraciones públicas.

El uso del software libre en la Unión Europea se ha centrado en plataformas clave, como la **plataforma JoinUp**, que permite el intercambio de soluciones digitales de código abierto entre los países miembros. La estrategia de la Comisión también incluye la adopción de **Nextcloud**, una solución de almacenamiento en la nube de código abierto, para garantizar la autonomía tecnológica.

El impacto de esta estrategia se observa en la reducción de costos y la mayor interoperabilidad entre los sistemas de las instituciones europeas. La Comisión Europea ha desarrollado su propio repositorio de código fuente para compartir y reutilizar software entre las entidades públicas de los Estados miembros. Este esfuerzo ha llevado a una mayor independencia tecnológica y a la reducción de la dependencia de grandes corporaciones del sector tecnológico.

**3. Venezuela**

En Venezuela, la adopción del software libre se oficializó mediante el Decreto Presidencial N° 3.390 de 2004, que establece la obligación de las entidades de la administración pública de utilizar preferentemente software libre en lugar de software propietario. Esta norma busca la soberanía tecnológica y la independencia de los proveedores internacionales, especialmente en un contexto de tensiones geopolíticas con Estados Unidos como el que vive actualmente nuestro país.

La transición se centró en la adopción del sistema operativo Canaima GNU/Linux, una distribución de GNU/Linux diseñada específicamente para el uso en el sector público venezolano. Canaima fue desarrollado por la Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (FUNDETEC) y ha sido adoptado en escuelas, ministerios y otras instituciones del Estado. La norma también establece la creación de capacidades técnicas locales para garantizar la implementación y mantenimiento de los sistemas de software libre.

El principal impacto de la norma ha sido la reducción de costos en licencias de software y la formación de talento local especializado en tecnologías libres. Sin embargo, la falta de recursos financieros y las restricciones en el acceso a tecnologías avanzadas han ralentizado la implementación. La experiencia venezolana ha sido observada con interés por otros países de la región, especialmente por su enfoque de independencia tecnológica en un contexto de sanciones internacionales.

**4. México**

En México, aunque no existe una norma específica para la adopción de software libre, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública ha impulsado la adopción de herramientas de software abierto para permitir la rendición de cuentas. Esta ley fomenta la adopción de tecnologías de información accesibles, lo que ha permitido la inclusión de herramientas de software libre en las plataformas de transparencia.

La aplicación de software libre se ha reflejado en el uso de plataformas como Open Data MX, que permite la visualización de datos abiertos gubernamentales. Además, la Secretaría de la Función Pública (SFP) ha implementado soluciones de auditoría y control financiero utilizando herramientas de software libre. La adopción de estas tecnologías se vincula con la necesidad de mejorar la eficiencia en la administración pública y fomentar la transparencia.

La principal ventaja de esta adopción ha sido la transparencia y el acceso público a los datos abiertos. México ha mejorado su posición en los rankings internacionales de acceso a la información pública. No obstante, la falta de una norma específica para la adopción de

software libre ha generado desigualdades entre las entidades públicas en la implementación de estas herramientas.

**5. Francia**

En Francia, la Circular Interministerial de 2012 establece la obligatoriedad del uso preferente de software libre en la administración pública. La medida fue parte de la estrategia para fortalecer la soberanía digital francesa y reducir la dependencia de grandes corporaciones internacionales.

La Gendarmería Nacional de Francia fue una de las principales instituciones en adoptar la norma, con la migración de más de 85,000 computadoras al sistema operativo Ubuntu GNU/Linux y el uso de OpenOffice y Mozilla Firefox. Esta iniciativa ha permitido la reutilización de hardware y la reducción de los costos de licencia. Francia también utiliza herramientas de software libre en los sistemas de justicia y seguridad.

La adopción de software libre ha generado ahorros significativos para el Estado francés, al tiempo que ha fortalecido la soberanía digital. La Gendarmería Nacional reportó un ahorro del 70% en costos de licencias tras la migración. Además, la iniciativa francesa ha sido un modelo a seguir para otros países europeos.

**3. Competencia del Congreso.**

**i) Constitucional**

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

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

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

- 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes (...)

**ii) Legal:**

**Ley 3 De 1992. Por La Cual Se Expiden Normas Sobre Las Comisiones Del Congreso De Colombia Y Se Dictan Otras Disposiciones.**

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

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber”

**Ley 5 de 1992. Por la cual se expide el reglamento del congreso; el senado y la cámara de representantes**

“ARTÍCULO 60. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

- 1. Función CONSTITUYENTE, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.

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

(...)

En el caso particular, se considera que el presente proyecto debe tramitarse a través de la Comisión Sexta Constitucional, ya que, busca establecer el uso de programas informáticos con licenciamiento en software libre y de código abierto en Colombia y establecer medidas para que las entidades públicas prioricen su adopción cuando se demuestre que es más eficiente y económico para la nación que los programas con código cerrado y licenciamiento informático privativo.

**4. Conflicto de interés.**

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

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en 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 (...)

Con base en lo anterior, nos permitimos manifestar que no existe ninguna situación que conlleve a la suscrita a tener intereses particulares que riñan con el contenido del proyecto de ley que se somete a aprobación del Congreso de la República.

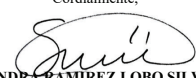
Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en la congresista para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley. Por ello, el conflicto de interés y el impedimento es un tema especial e individual en el que cada congresista debe analizar si puede generar un conflicto de interés o un impedimento.

**5. Pliego de modificaciones**

TEXTO INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE EN SENADO	TEXTO ENMIENDA DE PONENCIA PRIMER DEBATE EN SENADO
Título: POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE EL USO DE SOFTWARE LIBRE Y CON CÓDIGO ABIERTO EN COLOMBIA Y SE DICTAN DISPOSICIONES PARA QUE LAS ENTIDADES PÚBLICAS PRIORICEN SU USO	Título: POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE EL USO DE SOFTWARE LIBRE Y CON CÓDIGO ABIERTO EN COLOMBIA Y SE DICTAN DISPOSICIONES PARA SU USO, <u>PROMOCIÓN Y ADOPCIÓN EN ENTIDADES PÚBLICAS.</u>
<b>Capítulo I - Disposiciones Generales</b> <b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto promover el uso de programas informáticos con licenciamiento en software libre y de código abierto en Colombia; la promoción del desarrollo de capacidades científicas, tecnológicas e innovadoras asociadas a este tipo de software, en concordancia con la política nacional de ciencia, tecnología e innovación; y establecer medidas para que las entidades públicas prioricen su adopción cuando se evidencie que resulta más eficiente y económico para la Nación frente a las soluciones de software de código cerrado o con licenciamiento privativo.	<b>Capítulo I - Disposiciones Generales</b> <b>Artículo 1 Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto promover el uso de programas informáticos con licenciamiento en software libre y de código abierto en Colombia; la promoción del desarrollo de capacidades científicas, tecnológicas e innovadoras asociadas a este tipo de software, en concordancia con la política nacional de ciencia, tecnología e innovación; y establecer medidas para que las entidades públicas <u>fomenten y prioricen</u> su adopción cuando se evidencie que <u>resulte técnicamente</u> más eficiente y <u>económicamente viable</u> para la Nación <u>bajo criterios de neutralidad tecnológica, autonomía institucional y eficiencia administrativa</u> frente a soluciones de software de código cerrado o con licenciamiento privativo.
<b>Artículo 2. Definiciones.</b> Para los efectos de la presente ley, se entenderá por: <b>a) Software Libre:</b> Son	<b>Artículo 2. Definiciones.</b> Para los efectos de la presente ley, se entenderá por: <b>a) Software Libre:</b> Son

<p>programas de computadora que respetan la libertad de los usuarios y de la comunidad, permitiéndoles ejecutar, copiar, distribuir, estudiar, modificar y mejorar el software.</p> <p>b) <b>Código abierto:</b> Es la característica de los programas de computadora en Software Libre cuyo código está diseñado de manera que sea accesible al público para garantizar la libertad de ejecutar, copiar, distribuir, estudiar, modificar y mejorar.</p> <p>c) <b>Licencias informáticas:</b> Contrato que describe los derechos legales del uso autorizado de un programa de computadora con lo que se garantiza los derechos de propiedad intelectual tanto patrimoniales como morales.</p> <p>d) <b>Licencias en Software Libre:</b> Son licencias informáticas reconocidas internacionalmente, que protegen la propiedad intelectual de las y los programadores, al tiempo que garantizan las libertades de uso, estudio, modificación y</p>	<p>programas de computadora que respetan la libertad de los usuarios y de la comunidad, permitiéndoles ejecutar, copiar, distribuir, estudiar, modificar y mejorar el software.</p> <p>b) <b>Código libre o abierto:</b> <u>Es aquel código fuente que permite libremente su modificación, uso o distribución, con miras a generar un software de mejores condiciones y calidades, manteniendo las libertades a futuros desarrollos a partir de estos códigos libres.</u></p> <p>c) <b>Licencias informáticas:</b> Contrato que describe los derechos legales del uso autorizado de un programa de computadora con lo que se garantiza los derechos de propiedad intelectual tanto patrimoniales como morales.</p> <p>d) <b>Licencias en Software Libre:</b> Son licencias informáticas reconocidas internacionalmente, que protegen la propiedad intelectual de las y los programadores, al tiempo que garantizan las libertades de uso, estudio, modificación y distribución para los usuarios y las comunidades. Estas</p>	<p>distribución para los usuarios y las comunidades. Estas licencias permiten reutilización del software bajo diferentes condiciones de licenciamiento, ampliamente aceptadas a nivel internacional.</p> <p>e) <b>Licencias privativas o propietarias:</b> Son licencias informáticas que, con el fin de proteger los derechos de propiedad intelectual de las y los desarrolladores, imponen restricciones a los usuarios y a las comunidades, prohibiéndoles el acceso al código fuente del programa, así como la posibilidad de ejecutarlo, copiarlo, distribuirlo, estudiarlo, modificarlo o mejorarlo libremente</p> <p>f) <b>Interoperabilidad</b> Capacidad de diferentes sistemas o componentes de software para comunicarse, intercambiar datos y utilizar la información que ha sido intercambiada de manera eficaz y eficiente, permitiendo que diversos programas trabajen juntos, compartiendo</p>	<p>licencias permiten reutilización del software bajo diferentes condiciones de licenciamiento, ampliamente aceptadas a nivel internacional.</p> <p>e) <b>Licencias privativas o propietarias:</b> Son licencias informáticas que, con el fin de proteger los derechos de propiedad intelectual de las y los desarrolladores, imponen restricciones a los usuarios y a las comunidades, prohibiéndoles el acceso al código fuente del programa, así como la posibilidad de ejecutarlo, copiarlo, distribuirlo, estudiarlo, modificarlo o mejorarlo libremente</p> <p>f) <b>Interoperabilidad</b> Capacidad de diferentes sistemas o componentes de software para comunicarse, intercambiar datos y utilizar la información que ha sido intercambiada de manera eficaz y eficiente, permitiendo que diversos programas trabajen juntos, compartiendo información y funcionalidades sin restricciones significativas.</p>
<p>información y funcionalidades sin restricciones significativas.</p> <p><b>Capítulo II - Promoción del Software Libre</b></p> <p><b>Artículo 3. Promoción y Fomento.</b> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, promoverá la difusión, diseño y uso de programas informáticos con licenciamiento en software libre y con código abierto, mediante campañas de sensibilización, formación y capacitación dirigidas tanto a la ciudadanía como a servidores públicos, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.</p> <p><b>Artículo 4. Incentivos para el Desarrollo de Software Libre.</b> El Gobierno Nacional podrá establecer mecanismos de estímulo</p>	<p><b>Capítulo II - Promoción del Software Libre</b></p> <p><b>Artículo 3. Promoción y Fomento.</b> El Gobierno Nacional, promoverá la difusión, diseño y uso de programas informáticos con licenciamiento en software libre y con código abierto, mediante campañas de sensibilización, formación y capacitación dirigidas tanto a la ciudadanía como a servidores públicos, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.</p> <p><u>Parágrafo: las acciones previstas en el presente artículo se desarrollarán en armonía con los principios de neutralidad tecnológica, interoperabilidad, seguridad digital y eficiencia administrativa, así como con los lineamientos generales que regulen la transformación digital del Estado. Respetando la autonomía administrativa, técnica y presupuestal de las entidades públicas en la toma de sus decisiones tecnológicas para la adopción de soluciones de software libre.</u></p> <p>Sin modificaciones</p>	<p>para las empresas, desarrolladores y entidades educativas que promuevan el desarrollo y uso de software libre y de código abierto.</p> <p><b>Capítulo III - Prioridad del Software Libre en Entidades Públicas</b></p> <p><b>Artículo 5. Evaluación de Eficiencia.</b> Las entidades públicas deberán evaluar la eficiencia de los programas informáticos con licenciamiento en software libre y de código abierto en comparación con los programas informáticos pagos que usen en su entidad. Esta evaluación considerará aspectos como costos, seguridad, funcionalidad, escalabilidad y sostenibilidad, con base en un enfoque de conocimiento estratégico y soberanía tecnológica.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La evaluación realizada por las entidades deberá surtir un proceso de validación por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones quien tendrá la responsabilidad de emitir un concepto técnico vinculante para la entidad que lo solicite.</p> <p><b>Artículo 6. Adopción Prioritaria.</b> Cuando, de acuerdo con el concepto técnico emitido por el Ministerio de Tecnologías de la Información</p>	<p><b>Capítulo III - Uso del Software Libre en Entidades Públicas</b></p> <p><b>Artículo 5. Evaluación de alternativas de software.</b> Las entidades públicas evaluarán <u>de forma integral alternativas de software incluyendo</u> programas informáticos con licenciamiento <u>de</u> software libre, de código abierto <u>y propietario considerando criterios como costo total de propiedad (TCO), seguridad, interoperabilidad, sostenibilidad, riesgos, dependencia, soberanía tecnológica, capacidades institucionales y alineación con la arquitectura empresarial, en el marco de la política de Gobierno Digital y demás normas que regulen la materia.</u></p> <p><b>Artículo 6. Adopción Basada en Evaluación Técnica y Autonomía Institucional.</b> <u>Si de acuerdo al resultado de la evaluación de alternativas de software adelantada por la entidad pública, se concluye</u> que los</p>

<p>y las Comunicaciones, se demuestre que los programas informáticos con licenciamiento en software libre y de código abierto resultan más eficientes y convenientes que los programas de licenciamiento pagos, las entidades públicas estarán obligadas a adoptarlos y utilizarlos.</p> <p>Para tal efecto, cada entidad deberá definir una ruta de migración progresiva que garantice la continuidad de la operación institucional, el soporte técnico adecuado y la implementación de mecanismos de evaluación de impacto.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La evaluación y decisión deberán ser documentadas y publicadas para garantizar la transparencia.</p> <p><b>Artículo 7. Procedimiento de Adopción.</b> Las entidades públicas deberán seguir un procedimiento estandarizado para la adopción de los programas informáticos con licenciamiento en software libre y de código abierto, que incluirá:</p> <p>a) Identificación de las necesidades tecnológicas. b) Comparación de soluciones de los programas informáticos con licenciamiento entre software libre y de código abierto y los programas informáticos con licenciamiento privativo o propietario c) Evaluación de eficiencia de cada</p>	<p>programas informáticos con licenciamiento en software libre y de código abierto resultan más <u>favorables para la entidad, con respecto a los programas de licenciamiento <u>privativo</u>; las entidades públicas <u>deberán priorizar su adopción y uso.</u></u></p> <p><b>Parágrafo</b> <u>La evaluación y decisión deberán documentarse en los instrumentos de planeación contractual definidos en la normativa vigente, tales como estudios previos y estudios de mercado, e incluirán los criterios de evaluación, el análisis comparativo de alternativas tecnológicas, las fuentes de información utilizadas y la justificación técnica y económica de la decisión adoptada, garantizando los principios de transparencia, economía y selección objetiva.</u></p> <p><b>Artículo 7. Procedimiento de Adopción.</b> Las entidades públicas deberán seguir un procedimiento estandarizado para la adopción de los programas informáticos con licenciamiento en software libre y de código abierto, que incluirá:</p> <p>a) Identificación de las necesidades tecnológicas. b) Comparación de soluciones de los programas informáticos con licenciamiento entre software libre y de código abierto y los programas informáticos con licenciamiento privativo o propietario c) Evaluación <u>Técnica</u> de cada solución.</p>
<p>de proyectos de investigación relacionados y la formación de docentes en el uso de estas herramientas</p> <p><b>Capítulo V - Creación de la Oficina de Difusión y Promoción del Software Libre</b></p> <p><b>Artículo 10. Coordinación de la unidad técnica de Difusión y Promoción del Software Libre.</b> El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones designará una unidad técnica o dependencia existente en su interior para liderar las funciones de promoción, asesoría e interoperabilidad en materia de Software Libre.</p> <p>Esta unidad técnica será responsable de:</p> <p>a) Diseñar y ejecutar campañas de sensibilización sobre los beneficios del software libre. b) Coordinar programas de formación y capacitación en software libre para servidores públicos y ciudadanos. c) Colaborar con el Ministerio de Educación y el Sistema Nacional de Educación Superior en la promoción e investigación del software libre. d) Asesorar a las entidades públicas en la adopción e implementación del software libre.</p>	<p>la formación de docentes en el uso de estas herramientas.</p> <p><b>Capítulo V – <u>Articulación para la Promoción del Software Libre y de código abierto.</u></b></p> <p><b>Artículo 10. Coordinación de la unidad técnica de Difusión y Promoción del Software Libre.</b> El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones <u>liderará, en articulación con las entidades competentes, una instancia de coordinación para promover el uso de software libre y de código abierto en el sector público, en concordancia con los principios de neutralidad tecnológica, interoperabilidad, seguridad digital y eficiencia administrativa, sin perjuicio de la autonomía administrativa, técnica y presupuestal de las entidades públicas.</u></p> <p>La instancia de coordinación y tendrá, entre otras, las siguientes funciones:</p> <p>a) Diseñar y ejecutar campañas de sensibilización sobre los beneficios del software libre. b) Coordinar programas de formación y capacitación en software libre para servidores públicos y ciudadanos.</p>

<p>a. Los resultados de las Evaluaciones de Eficiencia y las decisiones de adopción en cumplimiento de los Conceptos Técnicos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones</p> <p>b. Los costos incurridos en el uso de software pago.</p> <p>c. Los costos asociados al desarrollo e implementación de software libre.</p> <p>d. La justificación detallada de las entidades que contraten software pago, explicando por qué no utilizan software libre y el mecanismo planificado para transitar del software pago al libre.</p>	<p>a. Los resultados de las Evaluaciones <u>técnicas</u> y las decisiones de adopción.</p> <p>b. Los costos incurridos en el uso de software pago.</p> <p>c. Los costos asociados al desarrollo e implementación de software libre.</p> <p>d. La justificación detallada de las entidades que contraten software pago, explicando por qué no utilizan software libre y el mecanismo planificado para transitar del software pago al libre.</p>	<p><b>6. Impacto fiscal</b></p> <p>Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:</p> <p>"Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto última en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre las poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 79 de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.</p> <p>(...) Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y en Cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que</p>
<p><b>Artículo 12. Reglamentación.</b> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, expedirá la reglamentación necesaria para la implementación de la presente ley en un plazo no mayor a seis meses a partir de su promulgación.</p>	<p><b>Artículo 12. Reglamentación.</b> El Gobierno Nacional, expedirá la reglamentación necesaria para la implementación de la presente ley en un plazo no mayor a seis meses a partir de su promulgación.</p>	<p><b>7. Proposición</b></p> <p>Por lo anteriormente expuesto presento ponencia positiva y propongo a los honorables Senadores miembros de la Comisión VI del Senado de la República, dar primer debate al proyecto de Ley N° 220 de 2025 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE EL USO DE SOFTWARE LIBRE Y CON CÓDIGO ABIERTO EN COLOMBIA Y SE DICTAN DISPOSICIONES PARA QUE LAS ENTIDADES PÚBLICAS PRIORICEN SU USO" de conformidad con el pliego de modificaciones y el texto propuesto en la presente enmienda.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA</b> Senadora de la República</p>
<p><b>Artículo 13. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 13. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa a una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.</p> <p>(...) Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso. (Sentencia C-315/08)</p>

<p>8. Texto propuesto para primer debate del Proyecto N° 220 de 2025 SENADO</p> <p><b>POR MEDIO DE LA CUAL SE PROMUEVE EL USO DE SOFTWARE LIBRE Y CON CÓDIGO ABIERTO EN COLOMBIA Y SE DICTAN DISPOSICIONES PARA SU USO, PROMOCIÓN Y ADOPCIÓN EN ENTIDADES PÚBLICAS.</b></p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:</p> <p><b>Capítulo I - Disposiciones Generales</b> <b>Capítulo I - Disposiciones Generales</b></p> <p><b>Artículo 1 Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto promover el uso de programas informáticos con licenciamiento en software libre y de código abierto en Colombia; la promoción del desarrollo de capacidades científicas, tecnológicas e innovadoras asociadas a este tipo de software, en concordancia con la política nacional de ciencia, tecnología e innovación; y establecer medidas para que las entidades públicas fomenten y prioricen su adopción cuando se evidencie que resulte técnicamente más eficiente y económicamente viable para la Nación bajo criterios de neutralidad tecnológica, autonomía institucional y eficiencia administrativa frente a soluciones de software de código cerrado o con licenciamiento privativo.</p> <p><b>Artículo 2. Definiciones.</b> Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>Software Libre:</b> Son programas de computadora que respetan la libertad de los usuarios y de la comunidad, permitiéndoles ejecutar, copiar, distribuir, estudiar, modificar y mejorar el software.</li> <li>b) <b>Código libre o abierto:</b> Es aquel código fuente que permite libremente su modificación, uso o distribución, con miras a generar un software de mejores condiciones y calidades, manteniendo las libertades a futuros desarrollos a partir de estos códigos libres.</li> <li>c) <b>Licencias informáticas:</b> Contrato que describe los derechos legales del uso autorizado de un programa de computadora con lo que se garantiza los derechos de propiedad intelectual tanto patrimoniales como morales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>d) <b>Licencias en Software Libre:</b> Son licencias informáticas reconocidas internacionalmente, que protegen la propiedad intelectual de las y los programadores, al tiempo que garantizan las libertades de uso, estudio, modificación y distribución para los usuarios y las comunidades. Estas licencias permiten reutilización del software bajo diferentes condiciones de licenciamiento, ampliamente aceptadas a nivel internacional.</li> <li>e) <b>Licencias privativas o propietarias:</b> Son licencias informáticas que, con el fin de proteger los derechos de propiedad intelectual de las y los desarrolladores, imponen restricciones a los usuarios y a las comunidades, prohibiéndoles el acceso al código fuente del programa, así como la posibilidad de ejecutarlo, copiarlo, distribuirlo, estudiarlo, modificarlo o mejorarlo libremente</li> <li>f) <b>Interoperabilidad</b> Capacidad de diferentes sistemas o componentes de software para comunicarse, intercambiar datos y utilizar la información que ha sido intercambiada de manera eficaz y eficiente, permitiendo que diversos programas trabajen juntos, compartiendo información y funcionalidades sin restricciones significativas.</li> </ul> <p><b>Capítulo II - Promoción del Software Libre</b></p> <p><b>Artículo 3. Promoción y Fomento.</b> El Gobierno Nacional, promoverá la difusión, diseño y uso de programas informáticos con licenciamiento en software libre y con código abierto, mediante campañas de sensibilización, formación y capacitación dirigidas tanto a la ciudadanía como a servidores públicos, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.</p> <p><b>Parágrafo:</b> las acciones previstas en el presente artículo se desarrollarán en armonía con los principios de neutralidad tecnológica, interoperabilidad, seguridad digital y eficiencia administrativa, así como con los lineamientos generales que regulen la transformación digital del Estado. Respetando la autonomía administrativa, técnica y presupuestal de las entidades públicas en la toma de sus decisiones tecnológicas para la adopción de soluciones de software libre.</p>
<p><b>Artículo 4. Incentivos para el Desarrollo de Software Libre.</b> El Gobierno Nacional podrá establecer mecanismos de estímulo para las empresas, desarrolladores y entidades educativas que promuevan el desarrollo y uso de software libre y de código abierto.</p> <p><b>Capítulo III - Uso del Software Libre en Entidades Públicas</b></p> <p><b>Artículo 5. Evaluación de alternativas de software.</b> Las entidades públicas evaluarán de forma integral alternativas de software incluyendo programas informáticos con licenciamiento de software libre, de código abierto y propietario considerando criterios como costo total de propiedad (TCO), seguridad, interoperabilidad, sostenibilidad, riesgos, dependencia, soberanía tecnológica, capacidades institucionales y alineación con la arquitectura empresarial, en el marco de la política de Gobierno Digital y demás normas que regulen la materia.</p> <p><b>Artículo 6. Adopción</b> Basada en Evaluación Técnica y Autonomía Institucional. Si de acuerdo al resultado de la evaluación de alternativas de software adelantada por la entidad pública, se concluye que los programas informáticos con licenciamiento en software libre y de código abierto resultan más favorables para la entidad, con respecto a los programas de licenciamiento privativo; las entidades públicas deberán priorizar su adopción y uso.</p> <p><b>Parágrafo</b> La evaluación y decisión deberán documentarse en los instrumentos de planeación contractual definidos en la normativa vigente, tales como estudios previos y estudios de mercado, e incluirán los criterios de evaluación, el análisis comparativo de alternativas tecnológicas, las fuentes de información utilizadas y la justificación técnica y económica de la decisión adoptada, garantizando los principios de transparencia, economía y selección objetiva.</p> <p><b>Artículo 7. Procedimiento de Adopción.</b> Las entidades públicas deberán seguir un procedimiento estandarizado para la adopción de los programas informáticos con licenciamiento en software libre y de código abierto, que incluirá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Identificación de las necesidades tecnológicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>b) Comparación de soluciones de los programas informáticos con licenciamiento entre software libre y de código abierto y los programas informáticos con licenciamiento privativo o propietario</li> <li>c) Evaluación Técnica de cada solución.</li> <li>d) Consulta de buenas prácticas, estándares, lineamientos técnicos y mecanismos de contratación vigentes.</li> <li>e) Decisión fundamentada y documentada.</li> <li>f) capacitación de los usuarios.</li> <li>g) Implementación progresiva mediante pilotos o pruebas de concepto, cuando aplique.</li> </ul> <p><b>Artículo 8. Capacitación y Soporte.</b> El Gobierno Nacional reglamentará, dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, las condiciones generales, lineamientos técnicos, tiempos y responsables para la implementación progresiva de lo dispuesto en el artículo 7, en armonía con los principios de neutralidad tecnológica, interoperabilidad, seguridad digital, eficiencia administrativa y autonomía institucional.</p> <p><b>Capítulo IV - Facultades del Ministerio de Educación y del Sistema Nacional de Educación Superior</b></p> <p><b>Artículo 9. Promoción e Investigación.</b> El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de la Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, promoverán el uso del Software Libre y de Código Abierto en todos los niveles del sistema educativo, garantizando la autonomía institucional. La adopción de herramientas tecnológicas se realizará bajo criterios de neutralidad tecnológica y seguridad digital. Lo anterior con estricto respeto por la autonomía escolar, institucional y universitaria, así como el proyecto educativo institucional, se podrá incluir la integración del Software Libre en los planes de estudio, el desarrollo de proyectos de investigación relacionados y la formación</p> <p><b>Capítulo V – Articulación para la Promoción del Software Libre y de código abierto.</b></p> <p><b>Artículo 10. Coordinación de la unidad técnica de Difusión y Promoción del Software Libre.</b> El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones liderará, en articulación con las entidades competentes, una instancia de coordinación para promover el uso de software libre y de código abierto en el sector público, en concordancia con los principios de neutralidad tecnológica, interoperabilidad, seguridad digital y eficiencia administrativa, sin perjuicio de la autonomía administrativa, técnica y presupuestal de las entidades públicas.</p>

La instancia de coordinación y tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Diseñar y ejecutar campañas de sensibilización sobre los beneficios del software libre.
- b) Coordinar programas de formación y capacitación en software libre para servidores públicos y ciudadanos.
- c) Colaborar con el Ministerio de Educación y el Sistema Nacional de Educación Superior en la promoción e investigación del software libre.
- d) Asesorar a las entidades públicas en la adopción e implementación del software libre.
- e) Promover la interoperabilidad de plataformas públicas a través de la coordinación en la implementación de programas en software libre o de código abierto.
- f) Emitir lineamientos, recomendaciones técnicas, y conceptos orientadores.
- g) Emitir informes periódicos de implementación de software libre y de código abierto en las entidades públicas, instituciones educativas y el impacto fiscal de la reducción en pago de licencias de software propietario.
- h) Promover la articulación con entidades públicas, academia, sector privado y comunidades de software libre para fortalecer capacidades y ecosistemas de desarrollo.

**Capítulo VI - Disposiciones Finales**

**Artículo 11. Informes Anuales.** Las entidades públicas deberán presentar informes anuales sobre el uso y adopción del software libre, incluyendo:

- a. Los resultados de las Evaluaciones técnicas y las decisiones de adopción.
- b. Los costos incurridos en el uso de software pago.
- c. Los costos asociados al desarrollo e implementación de software libre.

La justificación detallada de las entidades que contraten software pago, explicando por qué no utilizan software libre y el mecanismo planificado para transitar del software pago al libre.




**Artículo 12. Reglamentación.** El Gobierno Nacional, expedirá la reglamentación necesaria para la implementación de la presente ley en un plazo no mayor a seis meses a partir de su promulgación.

**Artículo 13. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 309 DE 2025 SENADO

*por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar la zootría de ejemplares de fauna silvestre nativa de artrópodos de la clase insecta, orden lepidóptera, y se dictan otras disposiciones.*

<div style="text-align: center;">  <p>CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPÚBLICA</p> </div> <p>Bogotá, D. C., 6 de mayo de 2026</p> <p>Señor <b>DAVID DE JESÚS BETTÍN GÓMEZ</b> Secretario Comisión V Senado de la República Ciudad</p> <p><b>Asunto:</b> Informe de ponencia para Primer debate del "PROYECTO DE LEY NO. 309 DE 2025 SENADO"</p> <p>Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en el Senado de la República del <i>Proyecto de Ley No.309 de 2025 Senado "Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar la zootría de ejemplares de fauna silvestre nativa de artrópodos de la clase insecta, orden lepidoptera, y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p>Cordial saludo,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA</b> Senador de la República Ponente</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>YENNY ROZA ZAMBRANO</b> Senadora de la República Ponente</p> </div> </div>	<p style="text-align: center;"><b>INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 309 DE 2025 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar la zootría de ejemplares de fauna silvestre nativa de artrópodos de la clase insecta, orden lepidoptera, y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p><b>I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO</b></p> <p>Este proyecto de iniciativa ciudadana es impulsado por diversas organizaciones que engloban una variedad de proyectos vinculados a la biodiversidad y la zootría de mariposas en Colombia, abarcando áreas como la cría, la investigación, la comercialización, y la concienciación ambiental. Estas actividades se enmarcan dentro de una estrategia para fomentar la diversificación económica del país, promoviendo el desarrollo rural y la conservación de los bosques, con la meta de contribuir a la generación de riqueza y de oportunidades (reducción de la pobreza) especialmente para la población rural, mediante acciones que generan impacto ambiental positivo en Colombia.</p> <p>En el año 2021 la iniciativa tuvo una etapa previa en el Congreso de Colombia cuando fue puesta a consideración por el exrepresentante Luciano Grisales Londoño, avanzando hasta el cuarto debate en el Senado de la República; sin embargo, no culminó su trámite por los tiempos legislativos.</p> <p style="text-align: center;">● <b>ANTECEDENTES NORMATIVOS</b></p> <p>A partir de su promulgación, la Constitución Política de 1991 estableció disposiciones en las que se consideró al medio ambiente como uno de los bienes esenciales de los colombianos. La Carta Política propuso, dentro de su Corpus, un conjunto de disposiciones dirigidas a la protección del ambiente que han recibido la denominación de Constitución Ambiental. Así por ejemplo, en su articulado se establece la función ecológica de la propiedad y en el artículo 79, se garantiza el derecho de los colombianos a gozar de un ambiente sano. El artículo 80 plantea como competencia del Estado la planificación, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en el marco del desarrollo sostenible, la conservación y la restauración.</p> <p>En el marco de las obligaciones, la Constitución Nacional estableció como un deber de todos los ciudadanos, en el artículo 95 numerales octavo y noveno, la protección de los recursos naturales, la conservación de un ambiente sano y la contribución para el financiamiento de las iniciativas dirigidas a estos propósitos.</p> <p>Es así, que a partir de todos estos principios el legislativo ha dado orientación al conjunto de disposiciones legales que los materializan. Esto, si bien el código nacional de recursos naturales y de protección al medio ambiente (decreto ley 2811 de 1974) ya había regulado, desde los años</p>
---	---

<p>setenta, los diferentes tipos de aprovechamiento de recursos de fauna y las diferentes formas de caza.</p> <p>Además, el decreto 1608 de 1978 avanzaba en disposiciones según las cuales la fauna que se encuentra en el territorio nacional pertenece a la nación sin incluir especímenes de zocriaderos y cotos de caza particulares. Así mismo, este decreto definía las actividades de caza, clasificándolas y estableciendo las condiciones para su desarrollo.</p> <p>La caza se define como todo acto dirigido a buscar, perseguir, acosar, aprehender o matar individuos o especímenes de la fauna silvestre o recolectar sus productos. Las actividades de caza están definidas como cría o captura de individuos o especímenes, recolección de productos, transformación, procesamiento, transporte, almacenamiento y comercialización de los individuos o sus productos. Por último, definía la zocoría, su ámbito y propósitos.</p> <p>Este conjunto de disposiciones previas, en todo caso, quedaron sometidas a los principios rectores contenidos en la Carta del 91. A partir de allí, además, la legislación se modificó, ajustó o fue reemplazada por un conjunto de nuevas normas que se intentan ajustar a la realidad ambiental del país.</p> <p>La más relevante sin duda es la ley 99 de 1993 que creó el sector ambiental y dispuso la creación del Ministerio de Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. Este ministerio, fue encargado, entre otras cosas, de definir las regulaciones a las que se sujetarían la conservación, protección y manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.</p> <p>A esta norma se sumó el Convenio de Diversidad Biológica en la Ley 165 de 1994. Ella planteaba entre sus objetivos la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de los recursos naturales y el desarrollo de estrategias para contribuir a esos propósitos.</p> <p>Para el año 2000 la ley 611 "por la cual se dictan normas para el manejo sostenible de especies de fauna silvestre y acuática" estableció las condiciones para la zocoría, determinando dos fases: una primera, experimental, en la que se verificará el cumplimiento de los requerimientos técnicos para el desarrollo en cautiverio, y una segunda, denominada fase comercial, en la que una vez aprobadas las condiciones anteriores y demostrada la viabilidad de la actividad desde el punto de vista biológico, técnico, científico y económico, se obtendría la licencia ambiental en la etapa comercial.</p> <p>De este modo, una de las formas como el sistema jurídico colombiano dispuso regulaciones para proteger los ecosistemas naturales y la biota que lo habita, consiste en permitirle a quien va a "producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje", que realice ciertas actividades que por regla general están prohibidas, con el compromiso de la restauración o la compensación del daño</p>	<p>ecológico, para lo cual otorga una licencia ambiental. En efecto, ya desde el artículo 49 de la Ley 99 de 1993 se indica:</p> <p>"(...) La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que, de acuerdo con la Ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental."</p> <p>Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, toda actividad que requiera licencia exige, a quien la va a realizar, que realice un estudio de impacto ambiental:</p> <p>Artículo 57. Del estudio de impacto ambiental. Se entiende por estudio de impacto ambiental, el conjunto de información que debe presentar ante la autoridad ambiental competente el interesado en el otorgamiento de una licencia ambiental.</p> <p>El estudio de impacto ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto, los elementos abióticos, bióticos, y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse. Además, incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos, así como el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.</p> <p>A partir de estas disposiciones, el ordenamiento jurídico colombiano ha ido nutriendo el conjunto de normas que regulan la actividad de caza y de cría de especies.</p> <p>En la Resolución 1317 2000 se establecen criterios para el otorgamiento de la licencia de caza con fines de fomento y para el establecimiento de zocriaderos. Esta resolución establece, asimismo, el procedimiento para las autorizaciones de importación y exportación de especímenes de la diversidad biológica que no se encuentran listadas en los apéndices de la Convención CITES.</p> <p>La Resolución 483 de 2001, por otra parte, establece el Salvoconducto Único Nacional para la movilización de especímenes de la diversidad biológica. De igual modo el Decreto 1180 de 2003 para el establecimiento de zocriaderos contempla que aquellos con fines comerciales requieren de la obtención previa de una licencia ambiental, la cual debe ser otorgada por la corporación autónoma regional con jurisdicción donde se realice.</p> <p>Adicionalmente el decreto 1220 de 2005 por el cual se reglamenta el título VIII de la ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales, define su sentido y las obligaciones que se desprenden de ellas. Establece además que la licencia ambiental llevará implícitos todos los permisos autorizaciones y/o concesiones para el uso aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables que sean necesarios para el desarrollo y operación del proyecto obra o actividad.</p>
<p>Para efectos de conservación y protección de las especies de fauna y flora amenazadas de Colombia, la dirección de ecosistemas del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante resolución 0572 del 4 de Mayo de 2005 modificó la Resolución No. 0584 de 2002, con el propósito de adicionar el listado de las especies silvestres que se encuentran amenazadas en el territorio nacional y que se encuentran documentadas y citadas en los Libros rojos de fauna y flora de Colombia. Con esta medida se pretendió revisar y ajustar las vedas, prohibiciones y restricciones a que den lugar en el territorio nacional para las diferentes especies.</p> <p>En lo que toca al proceso de licenciamiento ambiental es posible referenciar toda una normativa existente. Así, por ejemplo, dispone el artículo 2.2.2.3.1.3 del Decreto 1076 de 2015 único reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible:</p> <p>Artículo 2.2.2.3.1.3. Concepto y alcance de la licencia ambiental. La licencia ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada.</p> <p>La licencia ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad.</p> <p>El uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, deberán ser claramente identificados en el respectivo estudio de impacto ambiental.</p> <p>La licencia ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad. Ningún proyecto, obra o actividad requerirá más de una licencia ambiental.</p> <p>El artículo 2.2.2.3.5.1 y siguientes del Decreto 1076 de 2015 único reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible está en concordancia con lo que establece esta normativa.</p> <p>Ahora bien, el Congreso Nacional resolvió que el establecimiento y operación de zocriaderos de cualquier especie nativa animal que se trate, sean caimanes o lombrices, requiere licencia ambiental, lo cual implica que es necesario hacer el correspondiente estudio de impacto ambiental donde se refleje el "deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente" y la manera de restaurar el deterioro o compensarlo. Se parte, en consecuencia, del presupuesto que la recolección de parentales para iniciar una zocoría y la zocoría misma produce un grave deterioro ecológico.</p>	<p>Esta exigencia que establece la ley colombiana produjo una limitación considerable para el establecimiento de zocriaderos de especies animales nativas, especialmente de la clase zoológica Insecta.</p> <p>En todo caso es evidente que los países latinoamericanos de la zona intertropical tienen una alta diversidad de insectos, circunstancia que aprovechan para hacer, en relación con lepidópteros, exportación a los casi tres centenares de mariposarios del mundo, o de otros órdenes para museos de historia natural, coleccionistas y comerciantes.</p> <p>En Colombia la exportación de "especímenes de la diversidad biológica" con fines comerciales que no se encuentren en los apéndices del CITES, de acuerdo a lo establecido en la Resolución 1367 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, requiere el diligenciamiento del formato de solicitud de autorización dirigido al Ministerio con la información que indica el artículo 3º, el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 4º y seguir el procedimiento previsto en el artículo 5º de la misma resolución.</p> <p>Adicional a todo lo anterior es necesario señalar que aparte de la legislación colombiana es indispensable el cumplimiento de la legislación de los países de destino quienes para cada exportación quincenal o semanal exigen formato de solicitud de permiso debidamente diligenciado enviado por correo certificado, el certificado de exigencia de representación legal con un mes de vigencia, la licencia ambiental con fines comerciales, el permiso de exportación de especímenes no listados en apéndices cites con fines comerciales, salvoconductos de movilización y permisos fitosanitarios.</p> <p>Dispone la Ley 611 de 2000, artículo 11: "Para efectos de instalar zocriaderos con fines comerciales y darle cumplimiento a lo preceptuado en la presente ley, las personas naturales o jurídicas deberán presentar junto con la solicitud de licencia ambiental los siguientes requisitos legales y técnicos (...). A su turno el Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.3.2.3 determina que "Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción: (...) 19. La caza comercial y el establecimiento de zocriaderos con fines comerciales.</p> <p><b>II. TRÁMITE DEL PROYECTO</b></p> <p><b>Origen:</b> Senado de la República</p> <p><b>Tipo de Ley:</b> Ordinaria</p> <p><b>Fecha de Presentación:</b> 28 de octubre de 2025</p>

<p><b>Repartido Comisión:</b> Comisión V</p> <p><b>Autores de la iniciativa:</b> Ermes Evelio Pete Vivas - Mary Anne Andrea Perdomo Gutiérrez</p> <p><b>Proyecto Publicado:</b> 2093/25</p> <p><b>III. OBJETO</b></p> <p>La presente ley busca estimular la creación legal de zocriaderos de ejemplares de insectos de fauna silvestre nativa, principalmente mariposas (Lepidoptera) con propósitos científicos, comerciales o pedagógicos, a partir de la eliminación de una de las barreras normativas impuestas a esta actividad.</p> <p>Con ello el proyecto de ley pretende contribuir al aprovechamiento de una oportunidad de desarrollo económico y emprendimiento en el marco de la sostenibilidad, creando además condiciones de acceso y equidad que permitan generar bienestar económico y social a comunidades rurales, asociaciones comunitarias, instituciones educativas rurales, comunidades étnicas, organizaciones de mujeres campesinas, y de la economía popular, adoptando un enfoque diferencial que reconozca las particularidades socioeconómicas y culturales de las comunidades beneficiarias, promoviendo el desarrollo rural y la conservación de los ecosistemas por medio de una actividad sostenible con impacto ambiental positivo.</p> <p>Para hacerlo, se plantea eliminar la barrera jurídica que impone la necesidad de gestionar la licencia ambiental y su correspondiente estudio de impacto, que para el caso específico de la zocria de mariposas constituye una condición onerosa, desigual, inoperante y perjudicial. Se quiere abrir, de esta forma, una ventana de oportunidad para que comunidades de campesinos con déficit en sus condiciones de vida puedan aprovechar y así, participar en mercados nacionales e internacionales alrededor de esta actividad.</p> <p>Esto les permitirá aprovechar oportunidades de participación en mercados nacionales e internacionales mediante una actividad de bajo riesgo ambiental que, por el contrario, provee servicios bióticos y ecosistémicos, mientras contribuye a la protección e incremento de las poblaciones de especies actualmente amenazadas.</p> <p><b>IV. JUSTIFICACIÓN</b></p> <p>La enorme biodiversidad de Colombia es una de las más importantes características a nivel mundial y una de sus principales potencialidades. Colombia posee entre 14% y 15% de la biodiversidad del mundo, ocupando el segundo lugar después de Brasil, y el primero en relación con la biodiversidad por área. En promedio, una de cada diez especies de fauna y flora del mundo, se encuentra en Colombia. De hecho, el país es considerado como la cuarta nación en biodiversidad mundial, siendo por grupo taxonómico la segunda en biodiversidad de plantas, la primera en anfibios y aves, la</p>	<p>tercera en reptiles, la quinta en mamíferos, a la vez que ostenta el rango de ser el primer país en diversidad de lepidópteros del mundo.</p> <p>La última versión Lista de chequeo de mariposas (2021) de Colombia confirmó la presencia de al menos 3.877 especies en el país de las cuales 218 son consideradas endémicas, ratificando el carácter megadiverso del país.</p> <p>A pesar de ello, la legislación actualmente existente en materia de zocria dificulta enormemente, por sus altos costos, el desarrollo del sector de cría y comercialización de ejemplares de insectos de fauna silvestre nativa, en especial, de mariposas (Lepidoptera). Dicha legislación, enfocada en el control de la captura de parentales de grandes mamíferos o de grandes saurios, busca garantizar el equilibrio ecológico en el marco de la sostenibilidad; lo que para estos casos resulta fundamental, pues esta actividad es susceptible de generar una alteración ecológica en el nicho de donde se extraigan.</p> <p>Sin embargo, la zocria de insectos es un asunto bien diferente, no solo por los grandes números de poblaciones de cada especie, sino porque, en zocria de insectos, la repoblación resulta muy superior a la recolección de parentales en el medio natural.</p> <p>Es por esta razón, por la que la aplicación de la normatividad vigente a este renglón específico de la zocria constituye en una barrera difícilmente salvable para buena parte de las comunidades interesadas en dedicarse a este tipo de emprendimientos. Ello se debe, sobre todo, a que la legislación actual les impone una carga muy onerosa en la necesidad de gestionar un proceso de licenciamiento ambiental, el cual jurídicamente debe estar precedido por un estudio de impacto ambiental que puede llegar a costar, para este caso, cerca de 200 millones de pesos.</p> <p>Ese estudio estaría encaminado a determinar el "deterioro grave a los recursos naturales renovables" que se puede producir en el proceso de la zocria. Sin embargo, el potencial riesgo existente al realizar una zocria para el caso de las mariposas (es decir, la captura de macho con cuatro hembras, para que copulen y se reproduzcan) es menor, sobre el entendido que puede presentarse sobrepoblación o bien en el caso de especies amenazadas afectación sobre el número de individuos.</p> <p>De acuerdo con esto, el riesgo de esta actividad sobre los ecosistemas es mínimo y, por el contrario, la normatividad existente puede generar efectos contraproducentes al estimular la caza y exportación ilegal de insectos vivos y disecados. Es evidente que, pese a la legislación existente y a las medidas adoptadas hasta ahora para fomentar su uso sostenible y garantizar su protección, se ha incrementado la exportación ilegal de insectos vivos desde nuestro país, debido a la enorme oferta de biodiversidad.</p> <p>El volumen del tráfico ilegal es desconocido. Debido a la misma naturaleza ilícita de la actividad y al poco compromiso de las propias autoridades ambientales, no se cuenta hasta el momento con un</p>
<p>diagnóstico completo acerca de su verdadero alcance y de su impacto sobre las poblaciones silvestres. A pesar de lo cual, estudiosos del fenómeno y las mismas autoridades señalan que tiene una gran magnitud.</p> <p>Adicionalmente, las barreras identificadas para la creación legal de zocriaderos de insectos afecta con mayor intensidad a las personas y los grupos social, ambiental y económicamente más vulnerables de la sociedad. Así mismo, el acceso a este tipo de licenciamiento ambiental no siempre es equitativo en la repartición de cargas y beneficios. Así que se ha incluido un enfoque diferencial en el procedimiento que complementa este proyecto de ley con la finalidad de contribuir a nivelar la balanza, involucrando y apoyando a los grupos que se encuentran en mayor desventaja frente a la creación legal de zocriaderos de mariposas nativas en Colombia, como las mujeres y personas excluidas sistemáticamente por su raza o etnia, contexto socioeconómico, preferencias sexuales o condiciones de discapacidad.</p> <p>En este contexto, sólo unas pocas empresas han logrado el permiso correspondiente de las autoridades para llevar a cabo la cría y exportación de mariposas. Uno de los grandes retos que enfrentan las empresas en la actualidad con el posconflicto, es el contribuir a la generación de programas rurales en los cuales se busquen productos con potencial comercial a fin de generar empleo en estas zonas del país.</p> <p>De acuerdo con algunos estudios en el país existen diez empresas dedicadas a esta actividad para el caso de los insectos, cuatro de las cuales se han especializado en mariposas y solo dos de ellas han avanzado en la exportación de estas especies. Las restantes se mueven con pocos márgenes de rentabilidad en el aún incipiente mercado interno.</p> <p>Un caso exitoso en nuestro país, es el de ALAS DE COLOMBIA, quienes tras 18 años de producción, es la única empresa en el país que exporta mariposas vivas (no disecadas) lo que implica un compromiso ambiental y social de gran impacto beneficiando a 25 familias del campo, quienes ejercen la zocria haciendo un aprovechamiento de la biodiversidad de las mariposas. Esta experiencia ha sido catalogada por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca como un proyecto sostenible que aporta a la conservación de especies en vía de extinción y se aumenta la densidad poblacional silvestre, generando reconocimiento a nivel global pues sus exportaciones son el 80% de la producción, invirtiendo el 20% en fines comerciales (liberación en matrimonios, regalos y ocasiones especiales).</p> <p>Los principales impulsores de la demanda global de especies de mariposas provienen de cuatro sectores clave: las artesanías y la industria de adornos decorativos, los museos, los coleccionistas privados y los criaderos de mariposas. Mientras que los tres primeros requieren mariposas disecadas y preservadas, el último sector necesita ejemplares vivos, principalmente en la forma de larvas y pupas recién formadas.</p> <p>Esta realidad se complementa con el creciente interés de diversos grupos por desarrollar</p>	<p>emprendimientos alrededor de esta actividad. Así, por ejemplo, en el país un grupo de campesinas de Olanche (Boyacá) aprendieron las técnicas de zocria de lepidópteros con base en una licencia que le fue otorgada a una sociedad comercial productora de cuadros de mariposas disecadas. Del mismo modo, otro grupo de campesinas de la zona cafetera de Calarcá (Quindío) están siendo capacitadas por la Fundación Jardín Botánico del Quindío, a fin de enseñarles la cría de mariposas con el objetivo final en el futuro de exportación comercial de pupas o crisálidas de mariposas a los distintos mercados del mundo.</p> <p>Estos dos ejemplos, que podrían repetirse por todo el país, ameritan que la legislación colombiana adopte una disposición específica que se ajuste a las realidades sociales, culturales y ambientales del país y las condiciones del sector. A ello se suma el creciente interés que tienen las casas de mariposas o mariposarios de Europa, Estados Unidos y Asia en tener ejemplares provenientes de Colombia.</p> <p><b>V. CONCEPTO INSTITUCIONAL</b></p> <p><b>AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA</b></p> <p>El concepto emitido por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) concluye que, aunque el proyecto de ley busca fomentar una actividad económica mediante la simplificación de trámites para la zocria de lepidópteros, presenta debilidades técnicas, jurídicas y ambientales relevantes que deben ser corregidas antes de su aprobación.</p> <p>En primer lugar, la iniciativa pretende sustituir el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) por un Plan de Manejo Ambiental (PMA), lo cual, si bien reduce cargas administrativas, desconoce la función esencial del EIA como herramienta técnica para la toma de decisiones ambientales. La ANLA advierte que esta sustitución puede generar vacíos en la evaluación de impactos y comprometer el principio de desarrollo sostenible.</p> <p>Adicionalmente, el proyecto presenta imprecisiones conceptuales y científicas, especialmente en la definición de especies (como "mariposa"), lo que puede generar ambigüedad normativa y permitir interpretaciones que habiliten actividades no previstas, incluso con riesgos agrícolas o ecológicos.</p> <p>Desde el punto de vista jurídico, identifican inconsistencias en el uso de figuras legales, al mezclar conceptos como licencia, permiso y autorización ambiental, lo que puede generar conflictos de competencia entre autoridades y dificultades en la aplicación de la norma.</p> <p>En materia ambiental, el concepto señala que el proyecto no incorpora elementos críticos de control, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación rigurosa de impactos ecosistémicos</li> <li>• Protocolos de bioseguridad y control sanitario</li> <li>• Mecanismos de trazabilidad para evitar tráfico ilegal</li> </ul>

- Control de liberación y repoblación de especies
- Monitoreo y seguimiento posterior a la autorización

Asimismo, se advierte un riesgo significativo de fenómenos como el "blanqueo de especímenes" (legalización de fauna extraída ilegalmente), debido a la falta de controles robustos.

Otro aspecto crítico es la ausencia de estudios poblacionales y genéticos previos, necesarios para garantizar que la recolección de individuos y su reproducción en cautiverio no afecte negativamente las especies silvestres ni genere problemas como endogamia o invasión biológica.

Finalmente, la ANLA considera que el proyecto, en su estado actual, prioriza el incentivo económico sobre la protección ambiental, lo cual entra en tensión con los principios constitucionales de protección de los recursos naturales y el derecho a un ambiente sano, por lo que sugiere modificar el articulado para poder dar trámite a la iniciativa.

**VI. CONFLICTO DE INTERESES**

El artículo 183 de la Constitución Política consagra los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como "una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen" y como "el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016- 00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el

pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto. La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos [...].

En observancia de lo dispuesto en la norma citada, me permito señalar que no me encuentro incurso en ninguna causal o actuación que pudiera generar conflicto de intereses con el trámite y aprobación de esta iniciativa. Tampoco es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar con relación a la zootecia de fauna silvestre nativa de artrópodos de la clase insecta, orden Lepidoptera, y se dictan otras disposiciones.

**VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES**


No se incorpora pliego puesto que el contenido del texto no contiene modificación alguna. En este sentido, el texto propuesto para primer debate en la Comisión Quinta Constitucional.

**VIII. PROPOSICIÓN CON LA QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA**

Por las anteriores consideraciones, solicito a los Honorables Senadores de la comisión Quinta del Senado de la República dar primer debate al **Proyecto de Ley No.309 de 2025 Senado "Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar la zootecia de ejemplares de fauna silvestre nativa de artrópodos de la clase insecta, orden lepidoptera, y se dictan otras disposiciones"**

Cordial saludo,

  
**MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA**  
 Senador de la República  
 Ponente

  
**YENNY ROZA ZAMBRANO**  
 Senadora de la República  
 Ponente

**IX. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA FOMENTAR LA ZOOTECIA DE EJEMPLARES DE FAUNA SILVESTRE NATIVA DE ARTRÓPODOS DE LA CLASE INSECTA, ORDEN LEPIDOPTERA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1°. OBJETO.** La presente ley busca sustituir la obligación que tienen los zootecriaderos de fauna silvestre nativa de artrópodos de la clase Insecta, orden Lepidoptera, de presentar el Estudio de Impacto Ambiental para el trámite de la Licencia Ambiental, por la presentación de un Plan de Manejo Ambiental. Este plan debe acogerse a los Términos de Referencia determinados por la autoridad ambiental competente en la jurisdicción donde se realizará la actividad, en concordancia con la reglamentación que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El propósito es estimular la creación legal de zootecriaderos con ejemplares de estos grupos biológicos, dirigido a comunidades rurales, asociaciones comunitarias, instituciones educativas rurales, comunidades étnicas, organizaciones de mujeres campesinas, y de la economía popular, a través de un enfoque diferencial que reconozca las particularidades socioeconómicas y culturales de las comunidades beneficiarias, promoviendo el desarrollo rural y la conservación de los ecosistemas por medio de una actividad sostenible con impacto ambiental positivo.

**ARTÍCULO 2°. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** La presente ley adoptará un enfoque diferencial que reconozca las particularidades socioeconómicas y culturales de las comunidades beneficiarias. Su aplicación comprenderá los siguientes grupos: comunidades campesinas y rurales organizadas; comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianas, raizales y palenqueras); instituciones educativas públicas y privadas ubicadas en zona rural; asociaciones de víctimas del conflicto armado interno, y de economía popular; cooperativas, organizaciones de mujeres campesinas, y comunitarias legalmente constituidas.

**ARTÍCULO 3°. DEFINICIONES.** Para la correcta aplicación de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

1. Mariposa: Insecto de boca chupadora, con dos pares de alas cubiertas de escamas y generalmente de colores brillantes, que constituye la fase adulta de los lepidópteros.
2. Insecto: Artrópodo de respiración traqueal, con el cuerpo dividido distintamente en cabeza, tórax y abdomen, con un par de antenas y tres pares de patas. La mayoría tiene uno o dos pares de alas y sufren metamorfosis durante su desarrollo.

3. Lepidoptera: Orden de Insectos neopteros, endopterigotos, que incluyen, además de las mariposas diurnas, las nocturnas con las polillas, esfinges y pavones.
4. Plan de Manejo Ambiental: Es el documento que producto de una evaluación ambiental establece, de manera detallada, las acciones que se implementarán para prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales negativos que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad.

**ARTÍCULO 4°. ZOOTECIA DE EJEMPLARES DE ARTRÓPODOS DE LA CLASE INSECTA, ORDEN LEPIDOPTERA.** La zootecia de ejemplares de fauna silvestre nativa de artrópodos de la clase insecta, orden Lepidoptera, con propósitos científicos, comerciales, pedagógicos, requerirá únicamente presentación de un Plan de Manejo Ambiental acogiendo los Términos de Referencia que determine la autoridad ambiental de la jurisdicción donde vaya a realizarse la actividad, en concordancia con la reglamentación que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en desarrollo de la presente ley; la autoridad ambiental expedirá un permiso con el licenciamiento ambiental.

**Parágrafo primero.** El permiso que otorgue la autoridad ambiental le permitirá al interesado la recolección de los parentales necesarios para iniciar la zootecia, salvo que se trate de especies que estén incluidas en los apéndices de la Convención CITES, la Lista de Especies Amenazadas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza – UICN o que hayan sido catalogadas en alguna categoría de amenaza de extinción por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En estos casos será la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales quien asumirá la competencia.

**Parágrafo segundo.** Una vez comprobada la viabilidad técnica, científica, biológica y económica del zootecriadero en fase inicial, la adaptabilidad de las colonias y su capacidad reproductiva, la autoridad ambiental correspondiente modificará el permiso original a una licencia ambiental con fines comerciales, previa solicitud por parte del criador.

**ARTÍCULO 5°. REQUISITOS PARA TRAMITAR EL PERMISO DE ZOOTECIA DE EJEMPLARES DE ARTRÓPODOS DE LA CLASE INSECTA, ORDEN LEPIDOPTERA.** La persona natural o jurídica conforme al artículo 2° de la presente ley, interesada en desarrollar la zootecia de ejemplares de fauna silvestre nativa de artrópodos de la clase insecta, orden Lepidoptera, con propósitos científicos, comerciales o pedagógicos, presentará la prueba de su existencia y representación legal, la relación de las especies de la clase o clases, indicadas en esta ley, con las que pretende trabajar, la localización exacta del proyecto de zootecia, el área donde pretende hacer la recolección de los parentales y el diseño básico del zootecriadero, así como de las medidas contingentes en caso de ser necesario.

La autoridad ambiental indicará, en cada caso, el porcentaje de ejemplares que deberá liberar al medio natural con propósitos de repoblación, así como de los lugares en que se cumplirá dicho procedimiento.

**Parágrafo primero.** En todo caso la caza comercial de fauna silvestre requerirá Licencia Ambiental.

**Parágrafo segundo.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la vigencia de esta ley deberá

modificar, para la zootecnia de fauna silvestre nativa de artrópodos de la clase insecta, orden Lepidoptera, las disposiciones reglamentarias vigentes, con el fin de que este se ajusten a las disposiciones emanadas de la presente Ley.

**Parágrafo tercero.** Respecto al proceso de producción, uso, aprovechamiento, comercialización y exportación de ejemplares de fauna silvestre nativa de artrópodos de la clase insecta, orden Lepidoptera será la autoridad ambiental competente a nivel nacional o regional quien adelantará el debido proceso de autorización, inspección y vigilancia de la actividad.

**Parágrafo cuarto.** Los ejemplares de especies introducidas en artrópodos de la clase insecta, orden lepidóptera no serán parte del proceso de producción, uso, aprovechamiento, comercialización y exportación del que trata la presente Ley.

**ARTÍCULO 6°. LÍMITES EN LOS TÉRMINOS PARA EL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA.** Sin perjuicio de lo establecido en el Título VIII de la Ley 99 de 1993, en la reglamentación de la presente ley, se establecerá un límite en los términos para el otorgamiento de la licencia, que no podrán exceder los cuarenta y cinco (45) días hábiles desde el inicio del trámite hasta el pronunciamiento de la viabilidad del proyecto con el licenciamiento, por parte de la autoridad ambiental correspondiente.

**ARTÍCULO 7°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente ley entrará a regir a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

  
**MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA**  
Senador de la República  
Ponente

  
**YENNY ROZO ZAMBRANO**  
Senadora de la República  
Ponente

**CONTENIDO**

Gaceta número 435 - Miércoles, 6 de mayo de 2026

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**ENMIENDAS**

**Págs.**

Enmienda al informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 220 de 2025 Senado, por medio de la cual se promueve el uso de software libre y de código abierto en Colombia y se dictan disposiciones para que las entidades públicas prioricen su uso ..... 1

**PONENCIAS**

Informe de Ponencia Positiva para primer debate y texto propuesto en el Senado de la República del Proyecto de Ley número 309 de 2025 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar la zootecnia de ejemplares de fauna silvestre nativa de artrópodos de la clase insecta, orden lepidóptera, y se dictan otras disposiciones..... 10