



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° 1027

Bogotá, D. C., miércoles, 12 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se crea el mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) para el campesinado colombiano y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 29 de julio de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Asunto: Radicación del proyecto de ley, *por medio de la cual se crea el mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) para el campesinado colombiano y se dictan otras disposiciones.*

Respetado doctor:

En cumplimiento de mi deber constitucional y legal, actuando en consecuencia con lo establecido por las disposiciones de los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y en mi calidad de Congresista de la República de Colombia, me permito radicar ante su despacho el presente proyecto de ley para darle el trámite pertinente ante la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

ANA LIGIA MORA MARTÍNEZ
Representante por el Departamento
de Antioquia
Partido Centro Democrático

Darín Castellanos Romero
Representante por el Departamento
del Meta

HERNÁN DARÍO CADAVID MARQUÉZ
Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se crea el mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) para el campesinado colombiano y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto, definiciones y ámbito de aplicación

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear e implementar el Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) como un incentivo económico directo, periódico y condicionado. Este pago reconoce, capitaliza y fomenta el emprendimiento rural y cuidado ambiental en las comunidades campesinas que integran la producción de alimentos —mediante sistemas agrícolas, pecuarios como los porcícolas, avícolas, ganaderos, capricultura y de especies menores de base ecológica—, con la tecnificación, la productividad y el uso sostenible de los ecosistemas, el cuidado del suelo, la agrobiodiversidad y la gestión del recurso hídrico.

Artículo 2º. Servicios Agroecológicos. Para efectos de la presente ley, se entenderá por Servicios Agroecológicos aquellas funciones, beneficios y externalidades positivas derivadas de las prácticas agropecuarias tecnificadas, sostenibles y regenerativas que, además de propender por la soberanía y seguridad alimentaria, protegen la estructura y microbiología del suelo, capturan carbono, conservan polinizadores nativos, mitigan el cambio climático y protegen las cuencas hidrográficas en zonas rurales. Estos servicios constituyen un valor agregado del predio,

posicionando al campesino como un empresario rural que genera bienestar mediante la innovación y la reconversión productiva. Esto comprende el manejo integrado de paisajes donde coexisten la flora, los cultivos y los animales bajo dinámicas de bienestar animal, cierre de ciclos de nutrientes y tecnificación productiva.

Artículo 3°. Zonas prioritarias para la implementación. El Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) se implementará de manera gradual en el territorio nacional. Se priorizarán las siguientes zonas territoriales:

1. Zonas de amortiguación y áreas de especial interés ambiental: Predios con uso del suelo habitacional y productivo a escala campesina colindantes con Parques Nacionales Naturales, complejos de páramos, humedales Ramsar y reservas forestales protectoras, donde la tecnificación agroecológica actúe como barrera de mitigación frente a impactos ambientales.

2. Zonas de alta vulnerabilidad alimentaria: Municipios identificados con los índices más altos de inseguridad alimentaria severa o prevalencia de desnutrición.

3. Zonas de frontera agrícola crítica: Áreas de la frontera agrícola nacional que presenten dinámicas aceleradas de degradación de suelos, pérdida de cobertura boscosa nativa o vulnerabilidad climática extrema.

CAPÍTULO II

Del mecanismo de pago y criterios

Artículo 4°. Creación del PSA-Eco. Créase el mecanismo nacional de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco), bajo la coordinación y dirección conjunta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La ejecución estará a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 5°. Criterios de ponderación y liquidación del pago. El valor del Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) será variable, proporcional al esfuerzo de conservación y condicionado al estricto cumplimiento del Plan de Negocio y Gestión Ambiental.

Para la liquidación del incentivo, el Gobierno nacional diseñará una metodología que deberá ponderar, como mínimo, los siguientes criterios técnicos, ambientales y sociales:

- **Criterio base de extensión y comercialización:** Se valorará la extensión del predio sin que se penalice el minifundio, otorgando mayor puntaje a los productores que comercialicen sus alimentos a través de circuitos cortos o que abastezcan mercados locales sin intermediarios.

- **Criterio de agrobiodiversidad y transición ecológica:** Se premiará la sustitución progresiva de agroquímicos sintéticos por bioinsumos, así como la implementación de sistemas silvopastoriles, cercas vivas, bancos de forraje y el tratamiento adecuado de vertimientos en actividades pecuarias.

- **Criterio de resiliencia hídrica:** Se otorgará un mayor valor a los predios que mantengan o restauren exitosamente coberturas forestales nativas en nacimientos de agua o rondas hídricas.

- **Criterio de retorno social (enfoque diferencial):** La metodología incluirá factores de amplificación del pago cuando el titular del proyecto sea una mujer rural cabeza de hogar, cuando se vincule formalmente a jóvenes rurales entre 18 y 28 años, o cuando el predio se ubique en las Zonas Prioritarias definidas en el artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo 1°. Reglamentación. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentarán la fórmula exacta de cálculo de la metodología para la liquidación y el manual operativo del PSA-Eco en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la expedición de la presente ley.

Parágrafo 2°. Límites y sostenibilidad fiscal. Para garantizar la viabilidad fiscal del mecanismo y evitar la concentración de recursos, la reglamentación establecerá toques máximos de reconocimiento económico por hectárea y por núcleo familiar. En ningún caso, el valor del incentivo reconocido superará el equivalente a tres (3) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) bimestrales por núcleo familiar.

CAPÍTULO III

Criterios de elegibilidad, verificación obligatoria e incompatibilidades

Artículo 6°. Requisitos de acceso. Podrán postularse al mecanismo de PSA-Eco los productores que cumplan las siguientes condiciones:

1. Estar acreditados como sujetos del campesinado mediante el Registro Único de Sujetos Campesinos (RUSC) o el instrumento oficial que haga sus veces.

2. Explotar un predio cuya extensión no supere la Unidad Agrícola Familiar (UAF).

3. Presentar y suscribir un Plan de Negocio y Gestión Ambiental de su predio.

Parágrafo transitorio. Durante los primeros treinta y seis (36) meses de vigencia de la presente ley, y mientras se consolida la cobertura del RUSC en el territorio nacional, los postulantes podrán acreditar provisionalmente su condición de sujeto campesino mediante el cruce de información oficial con las bases de datos de propietarios, productores y beneficiarios administradas de manera conjunta por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 7°. Plan de negocio y gestión ambiental. Este será el instrumento de planificación, ejecución y condicionalidad del incentivo económico. Tendrá una vigencia máxima de tres (3) años, el cual se podrá prorrogar por una sola vez, hasta por otros tres (3) años más, y deberá contener compromisos que lleven al productor a mejorar su productividad y su gestión ambiental. La calificación, evaluación

y seguimiento de este plan se realizará de manera conjunta entre la entidad delegada para la extensión rural o quien haga sus veces y, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la autoridad ambiental competente. El plan deberá contener los siguientes componentes mínimos:

1. Componente de gestión ambiental: Metas anuales y progresivas de reducción en el uso de agroquímicos sintéticos, planes de restauración pasiva o activa de rondas hídricas, implementación de sistemas de reciclaje de nutrientes (compostaje, biopreparados) y prácticas de conservación del suelo. Para predios con actividades pecuarias, porcícolas, avícolas o de especies menores, será requisito obligatorio incluir un Plan de Manejo Integrado de Excretas y Residuos Orgánicos, que especifique técnicas de compostaje, bioprocesamiento (bioles, porquinaza o gallinaza estabilizada) o la instalación de biodigestores.

2. Componente de productividad agroecológica y pecuaria: Acciones enfocadas al incremento del rendimiento sostenible del predio mediante la diversificación de cultivos, uso de semillas nativas y criollas, mejoramiento del bienestar animal, el uso de razas criollas adaptadas localmente, el establecimiento de arreglos agroforestales o silvopastoriles y la reducción de la dependencia de insumos comerciales externos, buscando que el campesino pueda competir en mercados formales.

3. Cronograma de cumplimiento progresivo: Calendario simplificado de actividades concertado entre el productor y el equipo técnico que presta el acompañamiento.

Parágrafo. El incumplimiento injustificado de las metas de productividad y tecnificación fijadas en el cronograma del Plan de Negocio y Gestión Ambiental será causal de suspensión temporal del incentivo económico.

Artículo 8°. Monitoreo, verificación y reporte. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de las Secretarías de Agricultura y de Medio Ambiente departamentales, distritales y municipales o quienes hagan sus veces, realizarán las respectivas verificaciones.

Artículo 9°. Incompatibilidad y prohibición de duplicidad de beneficios. El incentivo económico derivado del Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) será incompatible con el reconocimiento simultáneo de cualquier otra transferencia monetaria condicionada otorgada por el Estado bajo la modalidad de Pago por Servicios Ambientales (PSA) tradicional, regulado por el Decreto Ley 870 de 2017 o las normas que lo modifiquen o sustituyan.

Parágrafo. Aquellas familias campesinas que al momento de la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren activas como beneficiarias de un programa de PSA tradicional, podrán migrar voluntariamente al mecanismo del PSA-Eco, siempre y cuando cumplan con los requisitos del

Capítulo III y renuncien expresamente por escrito al incentivo anterior ante la respectiva entidad.

CAPÍTULO IV

Financiación, participación privada, compensaciones y canales de entrega

Artículo 10. Fuentes de financiación. Créase una partida Especial de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) dentro del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.

Parágrafo. Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y los entes departamentales, distritales y municipales podrán destinar recursos para cofinanciar los proyectos de PSA-Eco.

Artículo 11. Alianzas estratégicas y encadenamiento productivo. El mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) podrá de forma voluntaria articularse con el sector privado, gremios de la producción agropecuaria, fundaciones y empresas bajo enfoques de sostenibilidad corporativa. Para tal fin, se habilitan algunas de las siguientes modalidades de participación:

1. Plataformas de compra directa y circuitos corporativos: Los gremios y empresas del sector agroalimentario podrán establecer encadenamientos productivos directos con los beneficiarios del PSA-Eco, garantizando la compra de sus cosechas a precios justos y estables, lo cual potenciará el Factor de Diversidad y Destino de la Cosecha (IDD) de la fórmula de cálculo del pago.

2. Mecanismos de compensación ambiental voluntaria: Las empresas que deseen realizar compensaciones ambientales voluntarias o mitigar su huella de carbono e hídrica, podrán canalizar dichos recursos a través del Fondo para la Vida y la Biodiversidad o, directamente con los beneficiarios, de acuerdo con la reglamentación correspondiente.

Parágrafo. Sello agroecológico campesino corporativo. El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, creará el sello verde “Aliado del Campesinado y la Agroecología”, otorgado a las personas jurídicas que financien o compren directamente a los beneficiarios del PSA-Eco.

Artículo 12. Inclusión en el manual de compensaciones ambientales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá la obligación de incluir, actualizar y reglamentar el mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) como una alternativa formal, elegible y prioritaria dentro del Manual de Compensaciones Ambientales del Componente Biótico (o la norma que haga sus veces).

Las empresas titulares de licencias, permisos o autorizaciones ambientales que deban ejecutar medidas de compensación, podrán dar cumplimiento a sus obligaciones legales mediante la cofinanciación directa a los posibles beneficiarios del PSA-Eco. Esta modalidad de compensación solo será válida cuando la actividad agroecológica

del predio garantice la protección, restauración o mantenimiento de ecosistemas equivalentes a los impactados por la licencia.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en articulación con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), dispondrá de un término improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para expedir los lineamientos metodológicos, los coeficientes de equivalencia y los mecanismos de convalidación de las obligaciones de compensación a través del PSA-Eco.

Artículo 13. Canales de pago. La entrega del PSA-Eco se realizará de manera directa y sin intermediarios a través del Banco Agrario de Colombia u otras entidades financieras autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, directamente al titular del reconocimiento, garantizando la eficiencia de los recursos.

Artículo 14. Reglamentación técnica y operativa. El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, contará con un término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para expedir el decreto reglamentario que defina el manual operativo, los criterios técnicos detallados de la fórmula de cálculo, el protocolo de verificación de los planes de negocio y la ruta de acceso al incentivo. En todo caso, en esta reglamentación se deberá definir las responsabilidades frente a la implementación de la presente ley.

CAPÍTULO V

Vigencia y derogatorias

Artículo 15. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 ANA LIGIA MORA MARTÍNEZ Representante por el Departamento de Antioquia	 Daruin Castellanos Romero Representante Departamento del Meta
 HERNÁN DARIO CADAVID MARQUEZ Senador de la República	

**CAMARA DE REPRESENTANTES**
SECRETARÍA GENERAL

El día 29 de Agosto del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley ☒ Ato Legislativo

No. 119 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: HHRR. ANA Ligia Mora Martínez, DARUIN CASTELLANOS ROMERO Y EL HS. HERNÁN DARIO CADAVID M.


SECRETARIO GENERAL

Exposición de motivos

PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se crea el mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) para el campesinado colombiano y se dictan otras disposiciones.

1. Trámite de la iniciativa

El proyecto de ley es de iniciativa de la honorable Representante Ana Ligia Mora Martínez y su Partido Centro Democrático, el cual se radica el 21 de julio de 2026 ante la Cámara de Representantes.

2. Objeto de la iniciativa

El presente proyecto de ley tiene por objeto crear e implementar el mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) como un instrumento económico y de política pública, directo, periódico y condicionado. Este esquema busca evolucionar el modelo tradicional de conservación pasiva, para reconocer, capitalizar y fomentar económicamente a las comunidades campesinas y pequeños productores que integren la producción sostenible de alimentos con la regeneración de los ecosistemas, el cuidado del suelo, la gestión del recurso hídrico y la protección de la agrobiodiversidad. El propósito fundamental es posicionar al campesinado no solo como sujeto de derechos, sino como un actor estratégico y empresarial en la transición ecológica y la adaptación al cambio climático en Colombia.

3. Justificación de la iniciativa

3.1. Antecedentes

En Colombia, la figura del Pago por Servicios Ambientales (PSA) fue reglamentada y consolidada a través del Decreto Ley 870 de 2017. Si bien este esquema ha sido fundamental para incentivar la conservación de áreas estratégicas, su diseño institucional privilegió un enfoque de “preservación estricta”. Esto generó una barrera de acceso para miles de pequeños productores que habitan zonas de frontera agrícola o áreas de amortiguación, quienes no pueden abandonar sus actividades productivas de subsistencia para dedicarse exclusivamente a la conservación intacta del bosque. El país requiere un paso evolutivo hacia esquemas de “producción sostenible”; el PSA-Eco nace para complementar el esquema tradicional, permitiendo que la producción de alimentos mediante técnicas agroecológicas sea objeto de reconocimiento económico¹.

3.2. Descripción del problema jurídico-socio ambiental

El Estado colombiano se enfrenta a un conflicto normativo y material en la ruralidad: por un lado, tiene el mandato constitucional de proteger el medio ambiente (artículos 79 y 80 C. P.) y frenar la

¹ Rincón Villanueva, F. A. (2022). Pagos por servicios ambientales (PSA) para un desarrollo sostenible en Colombia. Revista Naturaleza y Sociedad (Universidad de los Andes). Análisis comparativo de hectáreas bajo protección en Latinoamérica.

deforestación; por otro, tiene el deber inexcusable de garantizar el derecho a la alimentación, la propiedad de la tierra y el mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos, recientemente reconocidos como sujetos de especial protección constitucional (Acto Legislativo 01 de 2023). Históricamente, las políticas de conservación han chocado con las dinámicas de subsistencia campesina. Sin incentivos que hagan rentable la reconversión productiva, el campesino se ve empujado hacia la ampliación de la frontera agrícola, el uso desmedido de agroquímicos y la informalidad.

3.3. Contextualización

Desarrollo del artículo 64 constitucional

Este proyecto de ley tiene como principal objetivo contribuir al desarrollo del artículo 64 de la Constitución Política, el cual fue modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2023.

El artículo 64 de la Constitución Política reconoce al campesinado como sujeto especial de protección constitucional, el cual tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos, reconociendo su dimensión económica, social, cultural, política y ambiental; con el fin de lograr, la igualdad material, acceso a bienes y derechos como un ambiente sano, recursos naturales y la diversidad biológica, entre otros.

En el párrafo del artículo *Ibid*, se estableció que se reglamentaría la institucionalidad necesaria para lograr los fines del artículo, pero a la fecha no se ha reglamentado nada. Por tanto, con este proyecto de ley se pretende desarrollar: el derecho al campesinado a mejorar sus ingresos, el deber del Estado de promover el acceso a medios de producción y la garantía de la producción sostenible de alimentos.

Con el propósito de mejorar el ingreso y calidad de vida de la población campesina, los PSA-Eco son un instrumento idóneo para materializar parte del artículo 64 constitucional, por cuanto se genera un ingreso complementario para los campesinos que, además de producir alimentos, implementan prácticas agroecológicas que conservan los recursos ambientales, restauran suelos, protegen fuentes hídricas, preservar la biodiversidad y contribuyen a la mitigación y adaptación al cambio climático. Se comprende que el campesinado no tiene que desarrollar su dimensión económica asociada a la producción agrícola, sino que también se vincula a la dimensión ambiental que beneficia a la sociedad.

Los PSA-Eco permiten, además, fortalecer la permanencia de las comunidades rurales en sus territorios, reducir la vulnerabilidad económica de la agricultura familiar y hacer más rentable la transición hacia modelos productivos sostenibles. En consecuencia, este mecanismo contribuye al cumplimiento del deber estatal de promover el desarrollo rural integral, mejorar los ingresos de la población campesina y garantizar condiciones que favorezcan la producción sostenible de alimentos,

objetivos expresamente previstos en el artículo 64 de la Constitución.

En conclusión, los PSA-Eco son un instrumento de desarrollo rural, justicia ambiental y reconocimiento económico al campesinado que se encuentra en mora de reglamentación por parte del Estado colombiano.

Definición y finalidad de los PSA-Eco

El PSA-Eco es un mecanismo económico mediante el cual el Estado o privados, reconocen y remuneran a los productores rurales que implementan prácticas agroecológicas que generan beneficios ambientales y productivos.

Este mecanismo busca incentivar los sistemas de producción agrícola y pecuaria sostenibles, reconociendo que la actividad agropecuaria también puede producir bienes y servicios ecosistémicos cuando se desarrolla bajo criterios agroecológicos.

Los principales servicios que pueden reconocer los PSA-Eco pueden ser por la:

- Conservación y mejoramiento de la fertilidad del suelo
- Protección de fuentes hídricas y uso eficiente del agua
- Captura y almacenamiento de carbono mediante sistemas agroforestales
- Conservación de la biodiversidad
- Recuperación de áreas degradadas
- Reducción del uso de fertilizantes y plaguicidas químicos
- Implementación de prácticas de agricultura regenerativa
- Diversificación de cultivos y preservación de semillas nativas
- Producción de alimentos bajo criterios de sostenibilidad ambiental

La finalidad de los PSA-Eco es que la conservación del medio ambiente y la producción de alimentos, no sean opuestas sino complementarias. Su objetivo es que los productores reciban una compensación no solo por los alimentos que producen, sino también por los beneficios ambientales que generan mediante prácticas sostenibles, como la conservación del suelo, la protección del agua, el mantenimiento de la biodiversidad y la captura de carbono.

A diferencia de los Pagos por Servicios Ambientales, los PSA-Eco se enfocan en sistemas productivos sostenibles y no solo en la conservación de ecosistemas. Así mismo, propende por el incentivo a las prácticas agropecuarias sostenibles y regenerativas y no el mantenimiento y generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos, a través de acciones de preservación y restauración.

Sin embargo, los PSA-Eco no pretenden eliminar los Pagos por Servicios Ambientales, por el contrario, se busca complementarlos mediante un instrumento innovador que reconoce el valor estratégico de la agroecología como mecanismo para armonizar la

producción de alimentos, la protección del medio ambiente, el desarrollo rural y la adaptación al cambio climático, consolidando una nueva forma de sostenibilidad del campo colombiano.

Necesidad de crear los PSA-Eco

La creación del PSA-Eco responde a rezagos estructurales que exigen intervención legislativa inmediata:

Vacío normativo

El Decreto Ley 870 de 2017, por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación, es incentivo que permite el mantenimiento y generación de servicios ambientales en áreas y ecosistemas estratégicos (como bosques o fuentes hídricas), a través de acciones de preservación y restauración.

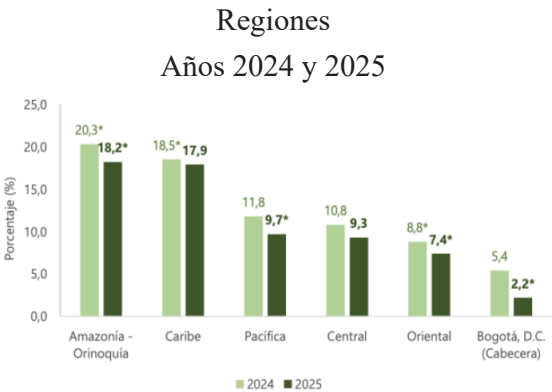
Por tanto, actualmente en la normativa colombiana hay un vacío normativo: 1. Frente a la reglamentación del artículo 64 constitucional y 2. Respecto a incentivos que reconozcan la generación de servicios ecosistémicos derivados de la producción agroecológica. De esta manera, se consolida la necesidad normativa de la creación de los PSA-Eco y que, a su vez, se constituyen como garantía de derechos fundamentales constitucionales del campesinado colombiano.

Pobreza y brecha rural

En 2025, el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional en Colombia fue 9,9% en el total nacional; en las cabeceras de 6,3% y en los centros poblados y rural disperso de 22,4%. Es decir, el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional en centros poblados y rural disperso fue 3,6 veces el de las cabeceras².

La tasa de incidencia más alta se encuentra en la región de la Amazonía-Orinoquía con un 18,2%, seguido de la región Caribe con 17,9%, Pacífica con 9,7% y Central con 9,3%. Y, las regiones Oriental y Bogotá tienen las tasas de incidencia más bajas del país, con un 7,4% y 2,2% respectivamente³:

Gráfico 3. Incidencia de pobreza multidimensional (porcentaje)



Fuente: DANE, cálculos con base en la ECV 2024 y 2025 y proyecciones del CNPV 2018.

Nota: (*) corresponde a diferencias respecto al año anterior estadísticamente significativas.

Tomada: DANE (2025). Boletín técnico sobre pobreza multidimensional

² DANE (2025), Boletín técnico sobre pobreza multidimensional. Consultado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>.

³ Ibid.

A nivel nacional, el Índice de Pobreza Multidimensional (1PM) evidencia carencias críticas en trabajo, educación y servicios en el campo, obligando a repensar los incentivos económicos de estabilización⁴. Adicionalmente, la pobreza multidimensional afecta de manera desproporcionada a la ruralidad dispersa frente a las cabeceras urbanas, tal como se ilustra a continuación:

Tabla 7. Incidencia en la pobreza multidimensional (porcentaje) Centros poblados y rural disperso, departamentos

Departamento	2024%	2025%	Diferencia en p.p
Guainía	56,9	65,4	8,5*
Vichada	82,7	63,3	-19,4*
La Guajira	61,3	61,0	-0,3
Vaupés	45,5	52,6	7,1
Chocó	45,2	41,5	-3,7
Sucre	36,4	38,8	2,4
Córdoba	38,9	29,7	-9,2*
Cesar	21,3	29,6	8,3*
Norte de Santander	41,1	29,5	-11,6*
Guaviare	26,3	26,5	0,2
Meta	18,2	26,4	8,2*
Atlántico	26,4	25,9	-0,5
Magdalena	28,1	25,8	-2,3
Bolívar	21,5	25,7	4,2
Caquetá	24,2	24,8	0,6
Amazonas	17,6	24,8	7,2*
Antioquia	21,2	23,2	2,0
CP y RD	24,3	22,4	-1,9*
Tolima	24,7	19,6	-5,1*
Caldas	20,3	18,9	-1,4
Putumayo	15,1	18,1	3,0
Risaralda	23,0	17,6	-5,4
Nariño	24,5	17,2	-7,3*
Cauca	17,6	16,1	-1,5
Huila	15,8	14,7	-1,1
Arauca	18,3	14,1	-4,2
Santander	13,6	13,9	0,3
Casanare	17,1	13,7	-3,4
Quindío	11,3	11,2	-0,1
Boyacá	12,1	10,3	-1,8
Valle del Cauca	15,9	9,5	-6,4*
Cundinamarca	9,4	7,3	-2,1*
Bogotá D.C.	10,8	5,0	-5,8**

Fuente: DANE, cálculos con base en la ECV 2024 y 2025 y proyecciones del CNPV 2018.

Nota: (*) corresponde a diferencias respecto al año anterior estadísticamente significativas.

Nota: (**) coeficiente de variación mayor al 15%.

Tomada: DANE (2025). Boletín técnico sobre pobreza multidimensional

Según el DANE, en 2025 el .65,4% de la población de centros poblados y rural disperso del departamento de Guainía vivía en pobreza multidimensional, aumentando de manera estadísticamente significativa en 8,5 p. p., desde el 2024, siendo el departamento con mayor incidencia en esta desagregación. Por lo contrario, Bogotá, D. C., tuvo la menor incidencia en los centros poblados y rural disperso, donde el 5,0% de su población vive en la pobreza multidimensional, disminuyendo 5,8 p. p., comparando 2025 con 2024.

A causa de esa brecha en pobreza multidimensional que presenta la población campesina y rural, estas poblaciones solo reciben ingresos por la venta de sus productos a pesar de generar beneficios ambientales que favorecen el medio ambiente, lo cual debería ser contribuido mediante incentivos por esa actividad agroecológica.

⁴ DANE (2024). Boletines Técnicos sobre Pobreza Multidimensional en Colombia e Índice de Pobreza Multidimensional Rural (IPM). Análisis de brechas regionales.

Informalidad laboral en el campo

Según cifras de la UPRA, en el trimestre octubre-diciembre de 2025, la informalidad en los centros poblados y el rural disperso llegó al 83,1 %, evidenciando la brecha estructural que persiste entre el campo y la ciudad⁵.

Por su parte, el sector de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca presentó una tasa de informalidad del 85 % a nivel nacional en ese mismo trimestre, tal como se ilustra a continuación:

Ámbito / sector (trim. oct-dic 2025)	Tasa de informalidad
Total nacional	55,7 %
Cabeceras municipales (urbano)	48,8 %
Centros poblados y rural disperso	83,1 %
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (nacional)	85 % ★ Mayor del país

Tomado de: UPRA. Sector rural registra la tasa de desempleo más baja en siete años y 4,8 millones de ocupados; su mayor nivel desde 2001

La inmensa mayoría de los trabajadores agropecuarios operan bajo la modalidad de cuenta propia o trabajo familiar no remunerado, sin acceso a redes de protección social o ingresos fijos⁶ y la creación de los PSA-Eco serían una herramienta para poder incrementar esos ingresos con una actividad agroecológica sostenible y a la vez ser una manera de acceso a mayores ingresos económicos para esta población vulnerable que históricamente viene desarrollando estas actividades que generan un gran impacto ambiental.

Deforestación, conflicto y cambio climático

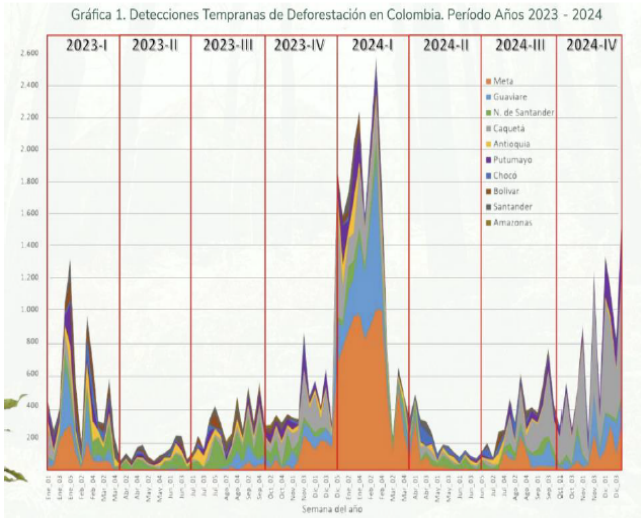
Colombia cuenta con 51,8 % de territorio continental e insular cubierto por bosque, es decir 59.078.025 hectáreas (ha)⁷ y conservando cerca del 1,5% del bosque del planeta, sin embargo, en el primer trimestre de 2024 se concentró la mayor proporción de detecciones tempranas de deforestación, mayores que en el primer trimestre de 2023, con las principales concentraciones en los departamentos de Meta, Guaviare y Caquetá, donde el principal pico de alertas se presentó en la tercera semana de febrero de 2024:

⁵ UPRA. Sector rural registra la tasa de desempleo más baja en siete años y 4,8 millones de ocupados; su mayor nivel desde 2001. 2026. Consultado en: <https://upra.gov.co/es-co/sala-de-prensa/noticias/sector-rural-registra-tasa-desempleo-baja-anos-48-millones-ocupados-nivel-2001>.

⁶ DANE (2021-2023). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. Indicadores de mercado laboral, informalidad en centros poblados y rural disperso.

⁷ IDEAM - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023-2024). *Reportes del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC)* y cifras oficiales de alertas tempranas de deforestación. 2025. Consultado en: https://bart.ideam.gov.co/smbyc/Resultados%20Cifra%20Deforestacion%202024/Comunicados/Resumen%20ejecutivo_cifra%20Defo_2024_SMBYC_compressed.pdf.

Gráfica 1. Detecciones Tempranas de Deforestación en Colombia. Período Años 2023-2024



Tomado de: Ideam - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023-2024). *Reportes del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC)* y cifras oficiales de alertas tempranas de deforestación 2025.

Según el Ideam, de acuerdo con el monitoreo de la deforestación para 2024 se identificó que en Colombia se presentó una superficie deforestada de 113.608 hectáreas, cifra que aumentó en comparación con los resultados de monitoreo del año 2023, cuando se presentaron 79.256 hectáreas deforestadas⁸.

En la consolidación de datos en los últimos 24 años, la deforestación acumulada a nivel nacional, que para el presente reporte asciende a 3.499.258 ha identificándose un promedio de deforestación en Colombia de 145.802 ha para estos años⁹.

El Ideam señala que los departamentos con mayores índices de deforestación son 5 concentrando el 73% del total nacional en 2024: “Meta, Caquetá, Guaviare, Antioquia y Chocó. Los departamentos que presentaron la mayor superficie deforestada fueron Meta con 27.107 ha y Caquetá con 25.263 ha, representando el 24% y 22% de la deforestación nacional, respectivamente (...) Así mismo, es importante destacar que el departamento de Antioquia presentó la mayor reducción de la deforestación con cerca de 942 ha menos respecto del año 2023 cuando se había identificado una pérdida de bosques de 11.601 ha”¹⁰.

Las cifras del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) muestran que, tras la firma del Acuerdo de Paz, la pérdida de bosque ha mantenido niveles críticos, alcanzando picos alarmantes que superan las 100.000

⁸ Óp., cit. Ideam - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023-2024).

⁹ Óp., cit. Ideam - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023-2024).

¹⁰ Óp., cit. Ideam - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023-2024).

hectáreas anuales, impulsados por la expansión ganadera extensiva y economías ilícitas¹¹.

En ese sentido, se requieren alternativas rentables legales in situ siendo los PAS-Eco un instrumento para enfrentar el cambio climático que deviene de varias prácticas, como la deforestación. Las prácticas agroecológicas deben impulsarse para fortalecer la resiliencia de los sistemas agrícolas frente a los efectos del cambio climático pues no solo benefician al productor que las implementa, sino que generan servicios ecosistémicos de alcance colectivo que contribuyen al cumplimiento de los objetivos nacionales de mitigación y adaptación al cambio climático.

Los PSA-Eco constituyen una herramienta estratégica para la política climática del país. Mediante este mecanismo se reconoce y remunera a los productores rurales y campesinos que, además de producir alimentos, contribuyen a la captura y almacenamiento de carbono, la conservación de la biodiversidad, la protección de cuencas hidrográficas, la recuperación de suelos degradados y la disminución de emisiones provenientes del sector agropecuario.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el costo de prevenir puede ser menor al costo de reparar que nos puede generar los efectos del cambio climático, por tanto, incentivar prácticas agroecológicas mediante los PSA-Eco es más eficiente para el Estado que luego asumir costos elevados por las afectaciones del cambio climático.

Baja cobertura de PSA

Investigaciones académicas y sectoriales estiman que en Colombia los esquemas de PSA cubren cerca de 200.000 hectáreas, una cifra incipiente en comparación con países como Costa Rica (1.5 millones de hectáreas) o México (2.3 millones). Esto demuestra la necesidad de diversificar el portafolio de pagos ambientales¹².

Justicia ambiental

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha reconocido que la justicia ambiental está compuesta por cuatro elementos interrelacionados: “i) la justicia distributiva; ii) la justicia participativa; iii) el principio de sostenibilidad; y iv) el principio de precaución”¹³.

Respecto a la justicia distributiva, la Corte Constitucional refiere que propende el reparto equitativo de las cargas y beneficios ambientales entre los sujetos de una comunidad, ya sea nacional o internacional. En términos de la equidad en las cargas, esta justicia busca eliminar aquellos factores

de discriminación fundados en la raza, el género o el origen étnico (injusticias de reconocimiento), o bien en la condición socioeconómica o en la pertenencia a países del norte o del sur global (injusticias de redistribución).

Adicionalmente, este principio también integra el principio de efectiva retribución y compensación hace referencia a “*para aquellos individuos o grupos de población a los que les corresponde asumir las cargas o pasivos ambientales asociados a la ejecución de un proyecto, obra o actividad que resulta necesaria desde la perspectiva del interés general*”.

Por tanto, tiene sustento constitucional el incentivar a quienes conservan los recursos naturales mientras produce alimentos genera un beneficio colectivo que debe ser reconocido y remunerado, de manera que la protección del ambiente también represente una oportunidad de desarrollo económico para las comunidades rurales.

3.4. Contenido del articulado y conveniencia

El proyecto de ley está compuesto por 5 capítulos con 15 artículos, los cuales se describen a continuación:

Capítulo I

**Objeto, definiciones y ámbito de aplicación
(artículos 1º al 3º)**

Este capítulo crea el Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) como un incentivo económico destinado a reconocer a los pequeños productores que integran la producción sostenible de alimentos con la conservación de los recursos naturales. También, define el concepto de servicios agroecológicos, destacando los beneficios ambientales derivados de prácticas agropecuarias sostenibles, como la captura de carbono, la protección del suelo, la conservación de la biodiversidad y la gestión del recurso hídrico.

Así mismo, establece la implementación gradual del programa y prioriza su aplicación en zonas ambientalmente estratégicas, territorios con alta inseguridad alimentaria y áreas de alta vulnerabilidad climática.

Capítulo II

**Del mecanismo de pago y criterios (artículos
4º al 5º)**

Este capítulo crea formalmente el mecanismo nacional de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) y asigna su coordinación a los Ministerios de Agricultura y Ambiente. Además, establece que el incentivo será variable y condicionado al cumplimiento de un Plan de Negocio y Gestión Ambiental, definiendo criterios técnicos, ambientales y sociales para calcular el monto del pago, como la agrobiodiversidad, la resiliencia hídrica, la comercialización de alimentos y el enfoque diferencial.

¹¹ Óp., cit. IDEAM - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023-2024).

¹² Rincón Villanueva, F. A. (2022). Pagos por servicios ambientales (PSA) para un desarrollo sostenible en Colombia. Revista Naturaleza y Sociedad (Universidad de los Andes). Análisis comparativo de hectáreas bajo protección en Latinoamérica.

¹³

Finalmente, ordena la reglamentación de la metodología de cálculo y fija límites para garantizar la sostenibilidad fiscal del programa.

Capítulo III

Criterios de elegibilidad, verificación e incompatibilidades (artículos 6° al 9°)

Este capítulo regula quiénes podrán acceder al PSA-Eco, estableciendo como beneficiarios a los productores campesinos registrados y propietarios o explotadores de predios de pequeña escala que presenten un Plan de Negocio y Gestión Ambiental. Asimismo, define el contenido mínimo de dicho plan, los mecanismos de seguimiento, verificación y monitoreo, así como las consecuencias por incumplimiento. Finalmente, evita la duplicidad de incentivos al establecer la incompatibilidad entre el PSA-Eco y los Pagos por Servicios Ambientales tradicionales, permitiendo únicamente la migración voluntaria entre ambos mecanismos.

Capítulo IV

Financiación, participación privada, compensaciones y canales de entrega (artículos 10 al 14)

Este capítulo desarrolla el esquema financiero del programa, creando una partida específica dentro del Fondo para la Vida y la Biodiversidad y habilitando la concurrencia de recursos de las entidades territoriales. Igualmente, promueve la participación del sector privado mediante alianzas estratégicas, compras directas a productores agroecológicos y mecanismos de compensación ambiental voluntaria. Además, incorpora el PSA-Eco como una modalidad válida dentro del Manual de Compensaciones Ambientales para el cumplimiento de obligaciones ambientales, crea un sello de reconocimiento para las empresas aliadas de la agroecología, establece los canales de pago directo a los beneficiarios y fija el plazo para que el Gobierno expida la reglamentación técnica y operativa del mecanismo.

Capítulo V

Vigencia y derogatorias (artículo 15)

Este capítulo establece que la ley entrará en vigencia a partir de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias, garantizando la aplicación inmediata del nuevo régimen de Pagos por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco).

La presente iniciativa legislativa resulta conveniente porque responde a la necesidad de dotar al Estado colombiano de un instrumento moderno que reconozca y remunere los beneficios ambientales generados por la producción agroecológica, superando el enfoque tradicional de los Pagos por Servicios Ambientales, orientado principalmente a la conservación de ecosistemas naturales. En un contexto marcado por los desafíos del cambio climático, la degradación de los recursos naturales y la necesidad de fortalecer la seguridad alimentaria, el PSA-Eco constituye una herramienta de política pública que permite armonizar la productividad

del campo con la conservación del ambiente, incentivando la adopción de prácticas sostenibles que generan beneficios para toda la sociedad.

De igual manera, el proyecto desarrolla los mandatos contenidos en los artículos 64, 65, 79 y 80 de la Constitución Política, al promover el desarrollo integral del campesinado, fortalecer la producción sostenible de alimentos y garantizar la protección del patrimonio ecológico de la Nación. Asimismo, incorpora un enfoque de justicia ambiental al reconocer que los pequeños productores rurales no solo abastecen de alimentos al país, sino que también generan bienes públicos ambientales, como la protección del suelo, la conservación del recurso hídrico, la captura de carbono y la preservación de la biodiversidad, cuyos beneficios son aprovechados por toda la colectividad.

En consecuencia, la creación de los PSA-Eco constituye una medida eficiente para impulsar el desarrollo rural sostenible, fortalecer la economía campesina, promover la adaptación y mitigación del cambio climático y consolidar un modelo de crecimiento que integra competitividad, sostenibilidad y equidad territorial.

4. Marco normativo y jurisprudencial

4.1. Marco legal

- **Ley 99 de 1993:** Principios generales de la política ambiental colombiana.
- **Decreto Ley 870 de 2017:** Establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación.
- **Ley 2046 de 2020:** Promueve la participación de pequeños productores locales agropecuarios en los mercados de compras públicas (con la que el PSA-Eco se articula mediante circuitos cortos).
- **Ley 1930 de 2018 (Ley de Páramos):** Contempla la reconversión y sustitución de actividades agropecuarias de alto impacto, principio que el PSA-Eco operacionaliza.

4.2. Marco constitucional y jurisprudencial

- **Acto Legislativo 01 de 2023:** Modifica el artículo 64 de la Constitución, reconociendo al campesinado como sujeto de especial protección. Esta es la base central del enfoque diferencial propuesto en el proyecto.
- **Artículo 1°. Colombia con autonomía de las entidades territoriales, democrática, participativa y fundada en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y prevalencia del interés general.**
- **Artículo 2°. Fines esenciales del Estado.** Promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

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

- **Artículo 65.** Derecho humano a la alimentación adecuada. La producción y acceso a alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo sostenible e integral de las actividades agroecológicas.

- **Artículo 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

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

- **Artículo 93.** Bloque de constitucionalidad, los instrumentos internacionales ratificados por Colombia hacen parte del ordenamiento jurídico.

- **Sentencia SU-288 de 2022:** La Corte Constitucional reconoció la necesidad de políticas públicas con enfoque territorial que garanticen los derechos materiales de los campesinos, protegiendo su derecho al territorio y a un ambiente sano.

- **Sentencia T-361 de 2017:** Estableció reglas claras frente a la ponderación entre el derecho al medio ambiente sano y los derechos a la alimentación y el trabajo de los habitantes de zonas de especial importancia ecológica, exigiendo procesos de reconversión productiva financiados por el Estado.

- **Sentencia SU-196 de 2023:** Establece las características de la justicia ambiental, dentro del cual se encuentra el principio de distribución de cargas y beneficios en materia ambiental.

4.3. Marco normativo internacional

- **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Acuerdo de París):** Colombia se comprometió en sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 51% a 2030. La tecnificación agroecológica es una medida de mitigación directa (reducción de óxido nítrico por fertilizantes sintéticos y captura de carbono en suelo).

- **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):** El proyecto impacta de forma directa el ODS 1 (Fin de la pobreza), ODS 2 (Hambre cero), ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) y ODS 15 (Vida de ecosistemas terrestres).

5. Conflicto de intereses

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos

un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el congresista pueda encontrar”.

Procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:(...)

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

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

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

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

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

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y

actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

6. Impacto fiscal

Dando cumplimiento al artículo 7º de la Ley 819 de 2003 “Análisis del impacto fiscal de las normas”. Debemos señalar que, los gastos que se generen de la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar.

A su vez, en lo concerniente a los recursos del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, se hace importante indicar, que, de acuerdo con la información entregada por el Patrimonio Autónomo como responsable de administrar dichos recursos, el promedio de ejecución (pagos causados) de las vigencias 2023-2024 es apenas del 36% y la del 2025, solo llega al 10% (descontando el valor de las vigencias futuras). En cuanto a la ejecución del 2026, informan que apenas están gestionando el plan de inversiones para la respectiva vigencia. Por lo tanto, se evidencia un saldo disponible importante de estos recursos, que se podrían destinar para esta iniciativa. Sumado a los rezagos derivados de los pagos según lo contratado.

VIGENCIA	VALOR ASIGNADO	VALOR CONTRATADO (Aporte FVB).	PAGOS CAUSADOS (Ejecución)
2023	508.535.000.000,00	427.918.144.033,98	198.680.415.643,52
2024	988.005.554.049,73	853.469.057.923,64	321.598.657.848,85
2025*	1.683.207.281.211,49	1.552.621.360.261,13	25.349.815.471,47
2026	8.590.181.983,66		0,00
Total general	3.188.338.017.244,88	2.834.008.562.218,75	545.628.888.963,84
89%			

*Con respecto a los recursos de la vigencia 2025, estos incluyen incorporación al Patrimonio Autónomo Fondo para la Vida y la Biodiversidad por valor de \$1.444.999.000.000 de proyecto de inversión de vigencias futuras por 10 años donde su primer año de ejecución es la vigencia 2026 por valor de \$164mi millones

Fuente: Informe de gestión de Fiducoldex a febrero de 2026 como vocera y administradora de los recursos del P. A. Fondo para la Vida y la Biodiversidad

Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de ley, el Gobierno nacional deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla y el marco fiscales de mediano plazo.

De conformidad con lo anterior, resulta importante citar un pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del tema, el cual quedó plasmado en la Sentencia C-490 del año 2011, en la cual señala a renglón seguido.

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

En el mismo sentido resulta importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-50212007, en el cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en una barrera, para que las corporaciones públicas (Congreso, asambleas y concejos) ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirán a concederle una forma de poder de veto al Ministerio de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.

De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además que si bien compete a los congresistas y a ambas cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto

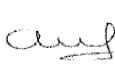
bajo estudio puede ocasionarle al erario, es claro que es el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros de la Rama Legislativa la inviabilidad financiera del proyecto de ley que en su momento se estudie, en este caso el que nos ocupa.

Para el proyecto de ley, se prevé que la implementación de estas medidas se financiará articulando fuentes existentes como el Sistema General de Regalías (SGR), el Fondo de Fomento Minero, recursos del Presupuesto General de la Nación y cooperación internacional. Esta destinación representa una inversión directa en la pacificación y la prevención en salud pública.

La creación del PSA-Eco no genera gasto público adicional no presupuestado ni nuevas obligaciones inflexibles. La iniciativa establece una subcuenta técnica dentro del actual Fondo para la Vida y la Biodiversidad, optimizando el uso de las fuentes de financiación climática y cooperación internacional ya existentes.

Asimismo, el diseño del artículo 12 (Inclusión en el Manual de Compensaciones) externaliza de manera eficiente la carga financiera, movilizandocapital privado proveniente del cumplimiento de licencias ambientales hacia los núcleos familiares campesinos, salvaguardando el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno nacional.

De los honorables Congresistas,

 ANA LIGIA MORA MARTÍNEZ Representante por el Departamento de Antioquia	 Daruin Castellanos Romero Representante Departamento del Meta
 HERNÁN DARIÓ CADAVID MARQUÉZ Senador de la República	

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 121 DE 2026
CÁMARA

proyecto de ley para el reconocimiento del derecho de las comunidades indígenas a la adaptación cultural de los Exámenes de Estado en instituciones etnoeducativas, para la equidad en el país.

Bogotá, D. C., 29 de julio de 2026

Señor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁZQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 121 de 2026 Cámara, *proyecto de ley para el reconocimiento del derecho de las comunidades indígenas a la adaptación cultural de los Exámenes de Estado en instituciones etnoeducativas, para la equidad en el país.*

Respetado Doctor Sánchez,

En cumplimiento de mi deber constitucional y legal, en consecuencia, con lo establecido en la Ley 5ª de 1992 y en mi calidad de Congresista de la República, radicó ante su despacho el proyecto de ley por medio del cual se modifican los Exámenes de Estado en las instituciones etnoeducativas para la equidad en la educación.

Cordialmente,


JUAN LORETO GÓMEZ SOTO
Representante a la Cámara por La Guajira
Partido Conservador

PROYECTO DE LEY NÚMERO 121 DE 2026
CÁMARA

proyecto de ley para el reconocimiento del derecho de las comunidades indígenas a la adaptación cultural de los Exámenes de Estado en instituciones etnoeducativas, para la equidad en el país.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer medidas que garanticen la diversidad cultural y étnica reconocida en la Constitución Política de 1991. Debido a que busca impulsar una estrategia que promueva la identidad desde la etnoeducación y atienda las desigualdades en el sistema educativo, destacando la importancia de reconocer las particularidades de los grupos étnicos del país.

Esta iniciativa pretende promover la equidad educativa en la aplicación de exámenes de Estado en estudiantes de instituciones etnoeducativas. En especial, evidencia la necesidad de una prueba diferencial para los estudiantes de estas instituciones, de acuerdo con sus características y necesidades. Así pues, esta prueba diferencial evaluará el desempeño alcanzado por los estudiantes según las competencias básicas de aprendizajes definidas por el Ministerio de Educación Nacional, contextualizando cada pregunta al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural y respetando sus usos y costumbres de cada territorio.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley consta de cinco artículos, dispuestos de la siguiente manera:

Artículo 1°. Establece el objetivo principal de esta iniciativa legislativa.

Artículo 2°. Modifica el artículo 1° de la Ley 1324 de 2009, con el fin de establecer los parámetros y criterios bajo los cuales el Estado desarrollará los exámenes de Estado, detallando principios como independencia, igualdad, comparabilidad, periodicidad, reserva individual, pertinencia, relevancia y equidad.

Artículo 3°. Modifica el artículo 2° de la Ley 1324 de 2009 para definir conceptos clave relacionados con el Examen de Estado referente.

Artículo 4°. Modifica el artículo 7° de la Ley 1324 de 2009; precisando la aplicación de exámenes de Estado con enfoque diferencial para estudiantes de instituciones etnoeducativas.

Artículo 5°. Establece la vigencia de la ley a partir de la fecha de su publicación y su capacidad para derogar disposiciones que le sean contrarias.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La esencia de este proyecto radica en la necesidad apremiante de implementar medidas que aseguren el enfoque diferencial de los territorios indígenas. En ese sentido, es preciso mencionar que, aunque actualmente se han emprendido esfuerzos para establecer un sistema educativo propio en estos territorios, es crucial reconocer que la excelencia educativa no solo se limita a la estructuración del proceso de enseñanza, sino que se extiende a la evaluación, la cual, en este contexto, requiere asimismo un trato diferencial.

De esta manera, se pretende complementar las iniciativas existentes al resaltar que no basta con impartir conocimientos a través de un sistema educativo indígena propio; toda vez que es igualmente fundamental garantizar que la evaluación y medición del desempeño se realicen considerando las particularidades, usos y costumbres de cada grupo étnico. Por ende, al proponer una prueba diferencial en los Exámenes de Estado para estudiantes de instituciones etnoeducativas, se apunta a nivelar las condiciones de evaluación, promoviendo así una equidad educativa real que reconozca y respete la diversidad cultural presente en cada territorio. Este enfoque integral se alinea con la visión de una educación inclusiva que honra la identidad de los grupos étnicos y contribuye a mitigar las desigualdades presentes en el sistema educativo.

Por otra parte, la modificación propuesta en el proyecto de ley refleja un compromiso con la igualdad y la equidad en el ámbito educativo, reconociendo la diversidad cultural y étnica consagrada en la Constitución Política de 1991. Desglosando estos principios, es preciso destacar que la igualdad se aborda al garantizar a todos los estudiantes, independientemente de su origen étnico, el acceso a una educación de calidad. Por otro lado, la equidad se destaca al reconocer las diferencias particulares de los estudiantes de instituciones etnoeducativas y proponer una prueba diferencial que se ajuste a sus contextos y necesidades.

En ese orden de ideas, es fundamental reconocer que la educación es el arma más poderosa de la sociedad y es esencial para alcanzar el desarrollo económico, dado que permite generar movilidad social y construir una sociedad más equitativa. Con esto presente, los gobiernos del país han realizado esfuerzos continuos en mejorar la cobertura y la calidad de la educación preescolar y básica en virtud del deber constitucional ratificado por convenios internacionales, donde garantizar este derecho fundamental se profesa como una política educativa pública del Estado colombiano. Entre dichos esfuerzos se destacan las estrategias para reducir la deserción escolar como el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y la vinculación del pago de subsidios como Familias en Acción a la asistencia escolar.

Ahora bien, la Carta Política Colombiana de 1991 reconoce a la Nación como pluriétnica y multicultural, lo que propicia nuevos retos y preguntas enfocadas hacia la consolidación de un sistema educativo que promueva al ser humano desde la diversidad. Es así como desde los grupos étnicos y el reconocimiento de sus necesidades, expectativas, contexto, cosmovisión y propuestas comunitarias surgen dinámicas educativas como formas reconocidas de resistencia al sistema de educación tradicional, como es el caso de la etnoeducación.

La etnoeducación es “un proceso social permanente, inmerso en la cultura propia, que consiste en la adquisición de conocimientos y valores, y en el desarrollo de habilidades y destrezas, de acuerdo con las necesidades, intereses y aspiraciones de la comunidad, que la capacita para participar plenamente en el control cultural del grupo étnico” (MEN, 1987, pp. 51, citado por Romero, 2002). Este tipo de educación representa una defensa a la autonomía indígena y reconoce la importancia de la formación para resguardar la cultura de los pueblos indígenas, así como el reto de articular formas tradicionales de aprender con las alternativas que ofrecen los desarrollos científicos y tecnológicos.

Con esto, en la educación para grupos étnicos se busca que partiendo de la cultura propia se conozca la cultura nacional y universal (MEN, 1987, pp. 52, citado por Romero, 2002). Siendo esta, una educación cultural diferenciada donde se ha propuesto que la lengua materna se emplee en la adquisición de saberes tradicionales y el español para la apropiación de los productos de la ciencia universal. Por lo que estos saberes tradicionales no deben ser apartados a la hora de presentar los exámenes de Estado que evalúan la calidad de la educación en Colombia. Lo anterior, teniendo en cuenta que en el Decreto número 1142 de 1978 el Ministerio de Educación Nacional reconoce que los pueblos indígenas deben recibir una educación de acuerdo con sus características y necesidades, tal que las evaluaciones sobre la formación recibida

también deben estar acorde a sus características y necesidades.

Llegado a este punto, cabe resaltar el reconocimiento como sujetos de especial protección constitucional que ampara a las comunidades indígenas. Donde la Corte Constitucional ha dictado órdenes para impulsar la adopción de medidas necesarias para que estas comunidades preserven sus territorios, sus tradiciones, su identidad y sus costumbres. Sumado a que el Consejo de Estado ha enfatizado en que este reconocimiento como sujeto de especial protección “implica que el Estado está en la obligación de velar no solo para que estas colectividades tengan la oportunidad de ver garantizados sus derechos sino implementar todos los procedimientos que sean necesarios para hacerlos realizables” (CE, Sentencia número 50001-23-33-000-2016-00507-01, 2016).

En Colombia existen 106 pueblos indígenas reconocidos por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Existen instituciones etnoeducativas, instituciones educativas indígenas, colegios con etnoeducación y centros educativos indígenas, cada uno con un enfoque etnoeducativo acorde a la cultura propia del pueblo que representan. Todos los estudiantes de educación media sean de estas instituciones con formación en etnoeducación o no, deben presentar un mismo examen para evaluar la educación recibida y así acreditar que tienen los conocimientos y las competencias esperadas para dicho nivel. No es equitativo que estudiantes que han recibido una educación diferencial de acuerdo a sus características y necesidades, practiquen la misma prueba de quienes no recibieron este tipo de formación, restando valor a la adquisición cultural que desean resguardar.

Así pues, las Pruebas de Estado o Pruebas Saber son evaluaciones externas estandarizadas aplicadas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), las cuales evalúan el desempeño alcanzado por los estudiantes según las competencias básicas definidas por el Ministerio de Educación Nacional. Estas pruebas evalúan los desempeños desarrollados por los estudiantes al final de los ciclos de los niveles educativos de la educación básica, media, superior y comenzarán a evaluar educación inicial. Además, los exámenes a educación media y educación superior son obligatorios a todos los estudiantes de cada institución que imparta este tipo de educación. El examen a la educación media es también conocido como la Prueba Saber 11, siendo esta la prueba más importante dentro de las que se realizan durante el ciclo de formación por su carácter de obligatoriedad y porque les permite a los estudiantes escoger la institución de educación superior donde realizarán sus estudios técnicos, tecnológicos y/o profesionales.

Además, Colombia mantiene diferencias marcadas entre la educación en zonas urbanas y rurales, dando lugar a desigualdades educativas alarmantes. Los niños y jóvenes que residen en las zonas rurales se encuentran habitualmente frente a

una serie de desafíos. Estos abarcan desde la carencia de infraestructura adecuada y docentes debidamente capacitados, hasta la falta de acceso a tecnología educativa moderna. Además, enfrentan dificultades adicionales, tales como la aplicación de los exámenes de Estado en instituciones que se ubican lejos de sus hogares, la falta de contextualización a su entorno en las preguntas de dichos exámenes y los recursos limitados que se encuentran disponibles para su educación. Teniendo en cuenta estos parámetros valorativos es pertinente indicar que, en virtud de la equidad, la educación en los territorios dispersos no cuenta con las mismas garantías en materia de recursos, inversión, formación docente, infraestructura y material didáctico y pedagógico, reduciendo toda posibilidad de estar aventajados en los resultados y mediciones del proceso educativo.

Sumado a ello, la existencia de colegios etnoeducativos ha sido una respuesta a la necesidad de preservar y valorar la diversidad cultural y étnica del país principalmente en las zonas dispersas, pero también existen inequidades que afectan a estos colegios. Una de las principales preocupaciones es la falta de dotación en comparación con otros colegios. Esto puede traducirse en carencias en infraestructura, materiales educativos y acceso a tecnología, limitando las oportunidades de aprendizaje y desarrollo de los estudiantes en estos entornos. Además, la formación y capacitación de los docentes en colegios etnoeducativos puede ser insuficiente para abordar las necesidades específicas de los estudiantes pertenecientes a grupos étnicos. La falta de comprensión y sensibilidad cultural puede afectar la calidad de la educación que se brinda y dificultar la transmisión efectiva de conocimientos y valores propios de estas comunidades.

Las inequidades también se evidencian en la disparidad de acceso a programas educativos de calidad en colegios etnoeducativos. Los estudiantes egresados de estos colegios enfrentan dificultades para acceder a educación superior y a oportunidades de formación, limitando así sus posibilidades de desarrollo personal y profesional en comparación con sus pares de otros contextos educativos. Por ello, la equidad en la educación etnoeducativa implica no solo el acceso a una educación de calidad, sino también la promoción y valoración de las identidades culturales y étnicas de los estudiantes. En este sentido, es crucial desarrollar currículos que reflejen y respeten la diversidad cultural de Colombia y fomenten el orgullo y la autoestima en los estudiantes pertenecientes a comunidades étnicas. Es por esto que, este proyecto de ley busca centrarse en disminuir las inequidades que enfrentan los estudiantes de colegios etnoeducativos de zonas rurales al presentar su prueba Saber 11.

Cabe resaltar que, la equidad educativa es aquella que busca la educación inclusiva y justa, basándose en un principio de igualdad de oportunidades (Sánchez, et al., 2014). En esta se busca acceso y oferta de servicios educativos para todos, eliminar barreras sociales, políticas, culturales y económicas

y garantizar la calidad de los sistemas educativos. Sin olvidar que la Real Academia de la Lengua Española (RAE, n. d.) define equidad como aquello que mueve a dar a cada uno lo que se merece, reconociendo las diferencias y basándose en un principio de justicia.

Por consiguiente, las Pruebas Saber 11 requieren de equidad para asegurar que todos los estudiantes tengan igualdad de oportunidades en su proceso educativo; toda vez que estos exámenes brindan una medida objetiva y estandarizada del conocimiento y las habilidades adquiridas, permitiendo una evaluación más justa y comparativa entre los diferentes entornos educativos. Además, al adoptar un enfoque equitativo en la elaboración y administración de los exámenes referidos, se refuerza la confianza en el sistema educativo y se fomenta la motivación de los estudiantes al reconocer que sus esfuerzos en el proceso de aprendizaje se evalúan de manera justa. Por tal motivo, a través de la implementación de este principio se contribuye a nivelar el campo de acceso a oportunidades en el entorno educativo y a construir una sociedad más inclusiva.

Dado lo anterior, esta iniciativa legislativa representa una oportunidad única para abordar las desigualdades educativas arraigadas en el tejido social del país. En especial en el departamento de La Guajira, donde las desigualdades son notorias y mantiene la presencia del grupo indígena más grande de Colombia, los wayúu. Es así como con este proyecto se pretende mitigar a nivel nacional las disparidades que afectan a los estudiantes de instituciones etnoeducativas al presentar su Prueba Saber 11, al promover la equidad en la evaluación y brindar apoyos específicos a estas instituciones, estamos trazando un camino hacia un futuro en el que cada estudiante, independientemente de sus particularidades étnicas o ubicación geográfica, acceda a una educación de calidad que respete y valore su identidad cultural.

Al inferir estos aspectos que determinan el impacto favorable de este proyecto en el departamento de La Guajira, es menester precisar que el 84% de esta población se encuentra en condiciones de pobreza, 6 de cada 10 indígenas son analfabetos y algunos niños tienen que caminar hasta 3 horas para llegar a la escuela, de acuerdo con el Censo del DANE del 2005. El porcentaje de población wayúu que no sabe leer ni escribir es del 61,65% (144.987 personas), del cual la mayoría son mujeres: 51,55% (967 personas); por lo tanto, se considera fundamental contribuir en el fortalecimiento de una educación intercultural, teniendo en cuenta que desde esta forma se articula equitativamente los mundos de vida desde su cultura. Es así como,

(...) la interculturalidad se constituye como elemento básico de la educación propia, lográndose con acciones concretas orientadas a poner en diálogo modelos culturales diferentes, lo que implicaría un análisis de las necesidades de cada

persona para ofrecer una respuesta educativa de calidad. (Fernández, 2011).

Finalmente, y empleando los resultados de la Prueba Saber 11 para el segundo semestre del año 2019 para los estudiantes de La Guajira se encontró que la diferencia en el puntaje máximo cuando el estudiante declara que tiene etnia frente a cuando declara que no tiene etnia es de 46 puntos en el puntaje global. Además, el puntaje promedio para la etnia wayúu se ubicó 196 puntos en el puntaje global de 500 puntos posibles, evidenciando la desventaja en la que se encuentra la educación de esta comunidad. Paralelamente, se encontró que cuando el colegio se encuentra en zona urbana el puntaje promedio es de 223, mientras que en las zonas rurales es de 197 puntos en el puntaje global. Por último, es necesario resaltar que los municipios con menores puntajes del departamento de La Guajira son Uribia y Manaure con puntajes globales promedio de 192 y 194 respectivamente, una razón a ello pueden ser los largos desplazamientos que deben hacer los estudiantes desde su territorio hacia las cabeceras municipales para poder presentar las pruebas, ya que en el territorio donde se encuentra su colegio no habilitan plazas, sumado a que son los municipios con mayor zona rural dispersa y mayor población indígena. Cabe resaltar que, aunque estas gráficas no permiten realizar inferencia estadística, brindan una mirada cercana sobre el comportamiento de los resultados de esta prueba de Estado.

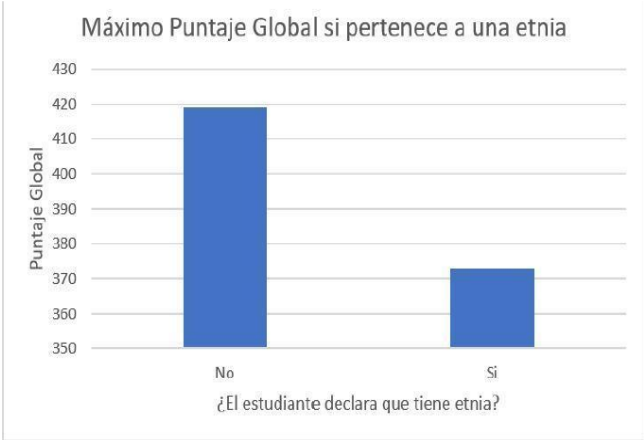


Gráfico 1. Max Puntaje si pertenece a una etnia
Fuente: Elaboración propia, datos del ICFES 2019

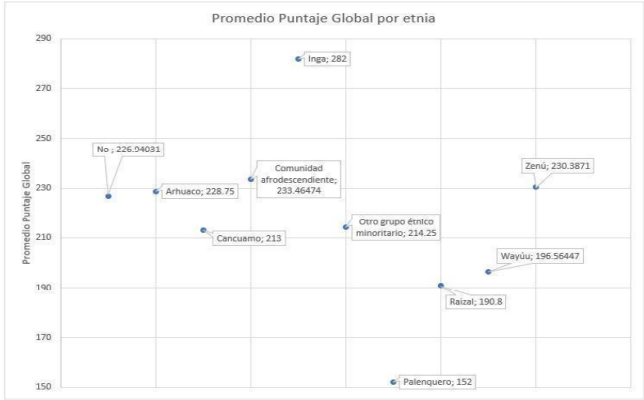


Gráfico 2. Puntaje promedio por etnia
Fuente: Elaboración propia, datos del ICFES 2019

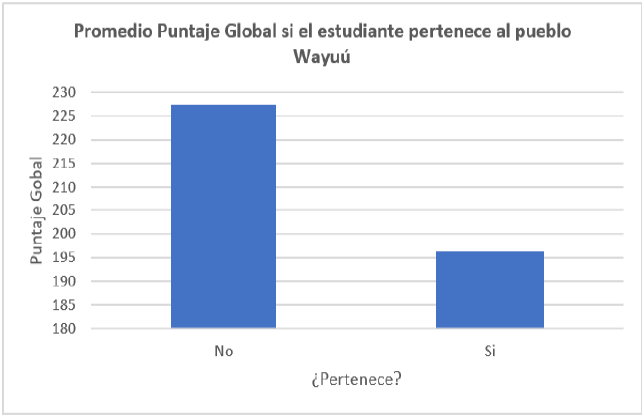


Gráfico 3. Puntaje promedio si pertenece al pueblo wayúu

Fuente: Elaboración propia datos del ICFES 2019

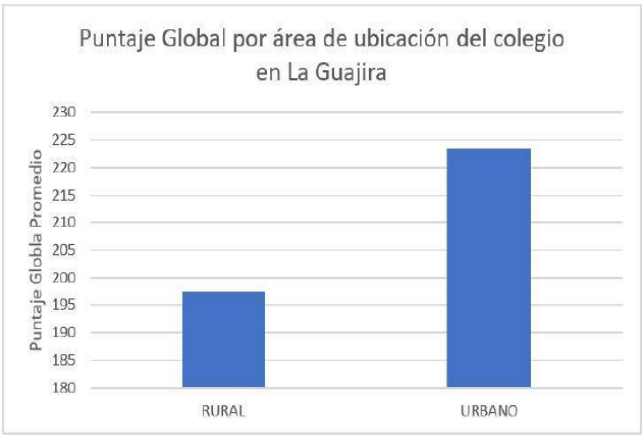


Gráfico 4. Puntaje promedio área de ubicación

Fuente: Elaboración propia datos del ICFES 2019

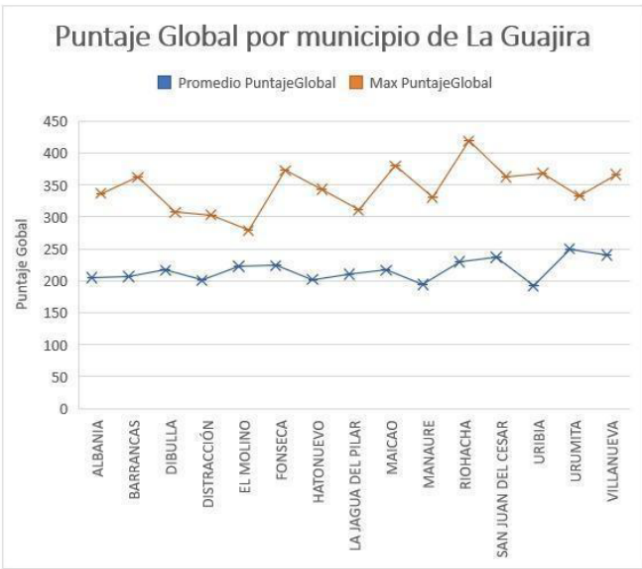


Gráfico 5. Puntaje promedio por municipio

Fuente: Elaboración propia datos del ICFES 2019

Cabe añadir que este proyecto de ley nace desde el corazón de la educación. Su origen fue en la Alta Guajira, durante una visita al Internado Indígena de Nazareth, corregimiento de Uribia en 2022. Allí, su rectora, la hermana terciaria capuchina María Cristina Buenos, narraba de primera mano las barreras que enfrentan los estudiantes wayúu al momento de presentar las Pruebas Saber. A partir de ese encuentro, la construcción de la iniciativa

avanzó mediante reuniones con Carlina Milena Sapuana, Coordinadora Académica de la Institución Etnoeducativa Integral Rural Nuestra Señora de Fátima en Nazareth, así como con profesores de la institución, buscando ajustar las evaluaciones de calidad educativa para los estudiantes de instituciones etnoeducativas, de manera que respondan a las particularidades de sus proyectos pedagógicos propios. Se trata de que las pruebas evalúen lo que realmente se enseña, conforme a los lineamientos del Ministerio de Educación, el desarrollo del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), los Estándares Básicos de Competencia (EBC) y los Derechos Básicos de Aprendizaje (DBA).

IV. MARCO LEGAL

• **FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES**

Tratándose de proyectos de acto legislativo los requisitos para su presentación y trámite son los consagrados en el Título XIII de la Constitución Política (artículo 375 y s. s.) y en el Capítulo VII de la Ley 5ª de 1992 (artículo 219 y s. s.), requisitos que cumple el presente proyecto.

Ahora bien, el **artículo 7º de la Constitución Política** representa especial relevancia en el contexto de esta iniciativa, al atribuir el deber del Estado de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación; por ende, se debe abordar estas desigualdades y establecer un enfoque equitativo en la aplicabilidad de las evaluaciones de medición de calidad de la educación, lo cual refleja una manifestación concreta de la protección a la diversidad y la promoción de la igualdad en el ámbito educativo.

Además, el **artículo 13 de la Constitución Política** prevé que, al nacer, todos los individuos son inherentemente libres y poseen igualdad ante la ley. Deben recibir idéntica protección y consideración por parte de las autoridades, así como disfrutar de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin importar su sexo, raza, origen nacional o familiar, idioma, religión, opinión política o filosófica. Para garantizar esta igualdad real y efectiva, el Estado se compromete a fomentar las condiciones necesarias y a implementar medidas a favor de grupos históricamente discriminados o marginados.

Asimismo, el **artículo 67 de la Constitución Política** de Colombia establece la educación como un derecho fundamental y un servicio público que tiene una función social, es decir que es deber constitucional garantizar el acceso equitativo a una educación de calidad para todos los ciudadanos, independientemente de su origen étnico o cultural, por lo cual, la presente propuesta legislativa pretende reconocer la diversidad presente en los contextos de aprendizaje y al mismo tiempo, fomentar un sistema educativo inclusivo y equitativo.

• **FUNDAMENTOS LEGALES**

Decreto número 1142 de 1978, por el cual se reglamenta el artículo 118 del Decreto Ley 008 de 1976 sobre educación de las comunidades indígenas.

“Considerando:

Que la educación para las comunidades indígenas debe estar ligada al proceso productivo y a toda la vida social y cultural proporciones elementos

teóricos y prácticos acordes con su propia estructura y desarrollo socio-económicos;

Que las comunidades indígenas tienen estructuras políticas y socio-económicas autóctonas, que es necesario comprender, valorar y difundir a través del proceso educativo;

Que las comunidades indígenas se distinguen entre otros elementos por su lengua, organización social, cultura, ubicación, lo cual exige que el Ministerio de Educación Nacional tenga en cuenta las experiencias educativas desarrolladas localmente por las propias comunidades.

Que el Ministerio de Educación Nacional debe garantizar la igualdad de derechos de los educandos, cualquiera que sea su origen étnico, cultural o religioso.

Que el Ministerio de Educación Nacional debe asegurar la conservación y el desarrollo de las lenguas maternas de las comunidades indígenas y proporcionarles a dichas comunidades el dominio progresivo de la lengua nacional sin detrimento de las lenguas maternas” (MinEducación, 1978, pp.1).

Ley 21 de 1991, por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989.

La presente ley tiene por objeto reconocer las aspiraciones de los pueblos indígenas a asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida, desarrollo económico y a fortalecer sus identidades lenguas y religión, mientras se aplica dicho convenio. (Congreso de la República, 1991)

Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior.

La presente ley tiene por objeto regular y establecer las normas para el funcionamiento, organización, administración y financiamiento de las instituciones de educación superior en el país. Buscando promover la calidad de la educación superior, así como el acceso equitativo a la misma por parte de la población colombiana. (Congreso de la República, 1992)

Ley 115 de 1994, por la cual se expide la ley general de educación.

“La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.

La presente ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.

De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad

escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas en situación de discapacidad física, sensorial y psíquica, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.

La Educación Superior es regulada por ley especial, excepto lo dispuesto en la presente ley”. (Congreso de la República, 1994).

“ARTÍCULO 55. Definición de etnoeducación. Se entiende por educación para grupos étnicos la que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos. Esta educación debe estar ligada al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones”.

Ley 1324 de 2009, por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el ICFES.

• **FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES**

Sentencia T-300-18: Los derechos fundamentales a la autonomía y a la identidad étnica y cultural de las Comunidades Indígenas, son los pilares esenciales de la garantía de una sociedad diversa y pluriétnica. Se traduce en la facultad que tienen estos pueblos de conservar sus tradiciones, usos y costumbres conforme con sus creencias y convicciones. El Estado tiene la obligación correlativa de garantizar que los pueblos indígenas gocen efectivamente de una autonomía y conserven su identidad étnica, y una forma de hacerlo, es asegurar que las nuevas generaciones que nacen dentro de las Comunidades Indígenas y étnicas, tengan acceso a una educación especial y diferenciada, que enseñe su historia, su lengua, sus creencias y proyectos de vida.

Enfatizando en el pronunciamiento de la Corte constitucional en la referida sentencia, sostiene que: “la etnoeducación es un derecho fundamental con enfoque diferencial ya que garantiza el acceso a una educación de calidad, basada en el “reconocimiento y respeto de la diversidad e identidad étnica y cultural” y permite el reconocimiento de las Comunidades Étnicas en su cultura, idioma, tradiciones y conocimientos”.

Sentencia T-106-19: “El derecho a la educación es fundamental, dado que: (i) es objeto de protección especial del Estado; (ii) es presupuesto básico de la efectividad de otros derechos fundamentales, como la escogencia de una profesión u oficio, la igualdad de oportunidades en materia educativa, la realización personal, el libre desarrollo de la personalidad, y el trabajo, entre otros; (iii) es uno de los fines esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho; (iv) está comprendido por la potestad de sus titulares de reclamar el acceso y la permanencia en el sistema educativo o a uno que permita una “adecuada formación”; y (v) se trata de un derecho deber que genera obligaciones recíprocas entre todos los actores del proceso educativo”.

Sentencia T-049-13: La Corte Constitucional recordó que a los grupos étnicos les asiste, de manera

general, el derecho fundamental a la educación y, de manera específica, el derecho a recibir una formación y enseñanza que respete y desarrolle su identidad cultural.

La Corte precisó que el derecho fundamental a una educación especial tiene sustento en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, incorporado al derecho interno mediante la Ley 21 de 1991.

La sentencia recuerda que la etnoeducación, además de ser un derecho fundamental de carácter universal, constituye un derecho fundamental con enfoque diferencial para los miembros de las comunidades indígenas. Adicionalmente, este derecho reviste una especial importancia para la garantía efectiva de otros derechos fundamentales, lo que implica el goce efectivo de todos los derechos asociados al ejercicio de una ciudadanía plena. Finalmente, indicó que la etnoeducación hace parte del contenido normativo del derecho a la diversidad e identidad cultural, y su garantía implica la supervivencia y preservación de la riqueza étnica y cultural de las comunidades indígenas. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte le ordenó a la Secretaría de Educación del Cauca y al Ministerio de Educación realizar la concertación y consulta previa con las comunidades indígenas, para determinar qué docentes cumplen las condiciones de etnoeducadores, con el fin de nombrarlos en propiedad.

V. COSTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, en su artículo 7º, establece la necesidad de realizar un análisis del impacto fiscal de las normas. En cumplimiento de esta disposición, se realiza el siguiente análisis:

La implementación de pruebas Saber diferenciadas y contextualizadas para los colegios etnoeducativos no representa un gasto fiscal adicional significativo, ya que puede ser ejecutada a través de la reestructuración de procesos existentes en el ICFES, utilizando la infraestructura actual para realizar los ajustes sin requerir la creación de nuevos mecanismos administrativos. Esta adecuación se fundamenta en la construcción del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), que otorga soporte legal para desarrollar evaluaciones adaptadas y diferenciadas, y permite justificar posibles gastos adicionales en la medida en que dicha norma busca garantizar un enfoque educativo equitativo y contextualizado.

Es importante resaltar que los beneficios de esta medida, como el acceso más equitativo a la educación superior y el desarrollo integral de las comunidades etnoeducativas, no solo justifican cualquier posible inversión inicial, sino que también promueven la equidad y el reconocimiento de las particularidades culturales y sociales de estas comunidades. Esta inversión adicional, de ser requerida, se enmarca dentro de las prioridades de equidad educativa y tiene un alto potencial de retorno social. Asimismo, se ha solicitado el concepto de impacto fiscal al Ministerio

de Hacienda y Crédito Público, en conformidad con la normatividad vigente.

VI. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se procede a realizar el siguiente análisis.

El presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no crearía beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley.

Así, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Congresistas, ya que esta es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita configurar un beneficio particular ni actual.

Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

VII. REFERENCIAS

- Constitución Política de Colombia [Const]. 4 de julio de 1991.
- Decreto número 1142 de 1978: Por el cual se reglamenta el artículo 118 del Decreto Ley 008 de 1976 sobre educación de las comunidades indígenas. Ministerio de Educación Nacional. (19 de junio de 1978).
- Equidad, 2022. Real Academia de la Lengua Española (RAE). Recuperado de <https://dle.rae.es/equidad>.
- Ley 21 de 1991: Convenios sobre pueblos indígenas y tribales. Cong. (4 de marzo de 1991).
- Ley 30 de 1992: Ley de Educación Superior. Cong. (28 de diciembre de 1992).
- Ley 115 de 1994: Ley General de la Educación. Cong. (8 de febrero de 1994).
- Ley 635 de 2000: Fijación de Tarifas del ICFES. Cong. (29 de diciembre de 2000).
- Ley 1324 de 2009: Sistema de Evaluación de resultados de la calidad de la educación. Cong. (13 de julio de 2009).
- Misión Calidad para la equidad: educación para el desarrollo humano, 2014. Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Educación, Programa de las Canciones Unidades para el Desarrollo y Equipo Misión Calidad para la Equidad. B. A. Lineamientos Estratégicos. Recuperado de <http://repositorios.educacionbogota.edu.co/handle/001/963>.
- Pruebas Saber 11, n.d. ICFES: Recuperado de <https://www.icfes.gov.co/>.
- Pueblos Indígenas, n.d. Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). Recuperado

de <https://www.onic.org.co/noticias/2-sin-categoria/1038-pueblos-indigenas>.

- Saber 11° 2019-2, 2019. Datos Abiertos. Recuperado de <https://www.datos.gov.co/Educacion/Saber-11-2019-2/ynam-yc42>.

- Romero, F., 2002. La educación indígena en Colombia: referentes conceptuales y sociohistóricos. Universidad Nacional. Recuperado de https://www.humanas.unal.edu.co/colantropos/files/5314/7666/8661/la_educacion_indigena_en_Colombia.pdf.

- Sánchez, J. y Manzanare, M., 2014. Tendencias internacionales sobre equidad educativa desde la perspectiva del cambio educativo. Scielo, Revista electrónica de investigación educativa. Recuperado de <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sciarttext&pid=S1607-40412014000100002>.

- Sentencia número 50001-23-33-000-2016-00507-01, Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN QUINTA, 15 de septiembre de 2016. Colombia. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/50001-23-33-000-2016-00507-01\(AC\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/50001-23-33-000-2016-00507-01(AC).pdf).

- Sentencia T-300, Corte Constitucional - Sala Novena, 25 de julio de 2018. Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018fT-300-18.htm>.

- Sentencia T-106, Corte Constitucional - Sala Segunda, 12 de marzo de 2019. Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019fT-106-19.htm>.

- Sentencia T-049, Corte Constitucional - Sala Novena, 5 de febrero de 2013. Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013fT-049-13.htm#:~:text=Afirmar%20que%20la%20Constituci%C3%B3n%20determina,cultural%20de%20dichos%20grupos%20%C3%A9tnicos>.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 121 DE 2026 CÁMARA

proyecto de ley para el reconocimiento del derecho de las comunidades indígenas a la adaptación cultural de los Exámenes de Estado en instituciones etnoeducativas, para la equidad en el país.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto incorporar un enfoque equitativo en las evaluaciones de medición de calidad de la educación y en su aplicación. Pretende que las evaluaciones sean contextualizadas al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural de quienes pertenezcan a instituciones etnoeducativas. Paralelamente, busca garantizar el reconocimiento de las desigualdades existentes en los contextos de aprendizaje y promover activamente la igualdad de oportunidades para acceder a educación de calidad. Esto convertirá a las evaluaciones de medición de calidad de la educación en una vía equitativa para acceder a educación superior de excelencia.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1324 de 2009 quedando así:

ARTÍCULO 1°. Parámetros y criterios. El Estado en el ejercicio de su función suprema de inspección y vigilancia de la educación tiene el deber de valerse de exámenes de Estado y otras pruebas externas, para medir el nivel de cumplimiento de sus objetivos y buscar el mejoramiento continuo de la educación.

La evaluación realizada a través de los exámenes de Estado y otras pruebas externas será practicada bajo los siguientes principios: independencia, igualdad, comparabilidad, periodicidad, reserva individual, pertinencia, relevancia y equidad.

Es deber del Estado y de todos los miembros de la comunidad educativa propiciar y facilitar las evaluaciones pertinentes, con respeto a los mismos principios enunciados en el inciso anterior y a las garantías y límites previstos en la Constitución y esta ley.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1324 de 2009 quedando así:

ARTÍCULO 2°. Definiciones. Es evaluación “externa” e independiente la que se realiza por pares académicos coordinados por el ICFES, a los establecimientos educativos o las instituciones de educación superior, a los cuales, o a cuyos estudiantes, ha de practicarse la evaluación, bajo el ejercicio de la libertad y la responsabilidad.

Es evaluación “comparable” y “periódica” la que se realiza con metodologías uniformes, con regularidad a varias instituciones o personas de varias regiones en el país, o de varios países.

Es evaluación “igualitaria”, la que garantiza a las personas e instituciones la misma protección y trato al practicarla y al producir y dar a conocer sus resultados, sin perjuicio de la obligación de que los informes agregados den cuenta del contexto particular de las poblaciones e instituciones evaluadas, como condición de equidad.

Es evaluación “equitativa”, aquella que permite integrar el enfoque de inclusión y contribuye a un sistema evaluativo accesible desde la inscripción, diseño de preguntas, construcción de exámenes y aplicación, atendiendo las particularidades de los grupos étnicos y de personas en condición de discapacidad, quienes representan la diversidad del país.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 1324 de 2009 y adiciónese parágrafo, quedando así:

ARTÍCULO 7°. Exámenes de Estado y la medición de la calidad de la educación inicial en Colombia. El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), practicará los siguientes exámenes de Estado e instrumentos de medición:

1. Medición nacional de la calidad de la educación inicial que ofrecen las instituciones educativas en el nivel preescolar.

2. Exámenes para evaluar oficialmente la educación básica primaria y secundaria.

3. Exámenes para evaluar oficialmente la educación formal impartida a quienes terminan el

nivel de educación media, o a quienes deseen acreditar que han obtenido los conocimientos y competencias esperados de quienes terminaron dicho nivel.

4. Exámenes para evaluar oficialmente la educación formal impartida a quienes terminan los programas de pregrado en las instituciones de educación superior.

La práctica de la medición de la calidad de la educación inicial en Colombia deberá implementarse a más tardar dos (2) años después de la entrada en vigencia de la presente ley y deberá ser financiada por el Ministerio de Educación Nacional.

La práctica de los exámenes de Estado a los que se refieren los numerales 3) y 4) anteriores son obligatorios en cada institución que imparta educación media y superior, y son requisito para obtener el título respectivo y para ingresar al siguiente nivel educativo. Cada institución inscribirá en los exámenes de Estado a todos los alumnos que se encuentren registrados exclusivamente en el nivel o programa respectivo en el Sistema de Matrículas del Ministerio de Educación Nacional, quien es el responsable de definir los parámetros de la evaluación conforme con el artículo 1º de la Ley 1324 de 2009, así como los objetivos específicos para cada nivel o programa establecidos en las Leyes 115 de 1994 y 30 de 1993, las que las modifiquen o reglamenten. El ICFES reportará los resultados, con base en los cuales el Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales establecerán proyectos de mejoramiento del sistema educativo.

El contenido temático de los exámenes de Estado a los que se refieren los numerales 2) y 3) para estudiantes de Instituciones Etnoeducativas en zonas urbanas y rurales deberá contar con un enfoque diferencial contextualizado al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural, respetando sus usos y costumbres. Esta práctica se deberá implementar a más tardar dos (2) años después de la entrada en vigencia de la presente ley y será reglamentada y financiada por el Ministerio de Educación Nacional.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional deberá reglamentar la aplicación de la medición de la calidad de la educación inicial en el nivel preescolar y de los exámenes de Estado.

El ICFES, en la realización de los exámenes de Estado establecidos en los numerales 3 y 4, deberá hacerlo en condiciones que cubran todos sus costos, según los criterios de contabilidad generalmente aceptados. Los costos se establecerán de conformidad con la Ley 635 de 2000. Los costos se recuperarán con el cobro directo a los evaluados, según su capacidad de pago, en los términos que defina el Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional. El recaudo se hará siempre por cuenta y riesgo del ICFES e ingresará a su patrimonio.

Parágrafo 1º. La medición de la calidad de la educación inicial a la que se hace referencia en el numeral 1) y los exámenes para evaluar oficialmente la educación básica primaria, secundaria y media, a los que se hacen referencia en los numerales 2) y

3), deberán incluir la evaluación de capacidades, competencias y habilidades sociales, emocionales y ciudadanas para la paz, con el objetivo de valorar la formación integral de los estudiantes.

Parágrafo 2º. El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) deberá garantizar la no aplicación de la prueba de inglés a los miembros de comunidades indígenas o de grupos étnicos con tradición lingüística propia que manifiesten durante el proceso de inscripción al examen de Estado al que se refiere el numeral 3) y 4) que no desean presentar la prueba de inglés.

Artículo 5º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



CONTENIDO	
Gaceta número 1027 - Miércoles, 12 de agosto de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de Ley número 119 de 2026 Cámara, por medio de la cual se crea el mecanismo de Pago por Servicios Agroecológicos (PSA-Eco) para el campesinado colombiano y se dictan otras disposiciones.....	Págs. 1
Proyecto de Ley número 121 de 2026 Cámara, proyecto de ley para el reconocimiento del derecho de las comunidades indígenas a la adaptación cultural de los Exámenes de Estado en instituciones etnoeducativas, para la equidad en el país.	12