



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° 1265

Bogotá, D. C., viernes, 11 de septiembre de 2026

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.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 309 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de acto vandálico en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley anti capuchos.

Bogotá, D. C., septiembre 1° de 2026.

Honorable Representante

NICOLÁS BARGUIL

Presidente

Cámara de Representantes

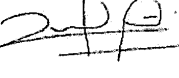
Bogotá, D. C.

**Asunto: Proyecto de Ley número 309 de 2026
Cámara**

Atendiendo a lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992 presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley número 309 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de acto vandálico en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos.* El proyecto de ley cumple las disposiciones correspondientes a la iniciativa legislativa y demás consagradas en la Constitución y la citada ley.

Agradecemos el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,

 JAIME ARIZABALETA FAJARDO Representante a la Cámara Departamento del Valle Centro Democrático	 JULIO CÉSAR TRIANA Representante a la Cámara Departamento del Huila Cambio Radical
 ANDRÉS GUERRA Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Centro Democrático	 GUILLERMO ALVIRÁ ACOSTA Representante a la Cámara Departamento del Tolima Conservador
 LUIS EDUARDO DÍAZ MATEUS Senador de la República Partido Conservador	 Miguel Ángel Pinto Rueda Representante centro democrático
 DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático	 JUAN DAVID LONDOÑO ARANGO Representante a la Cámara por el Vichada Partido de la U

PROYECTO DE LEY NÚMERO 309 DE 2026 CÁMARA.

El Congreso de la República

DECRETA:

por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de acto vandálico en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley Anti Capuchos.

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto adoptar medidas para sancionar la comisión de acto vandálico valiéndose del ocultamiento de la identidad en el contexto de manifestaciones públicas, así como también modificar la pena imponible en el artículo 353A de la Ley 599 de 2000.

Artículo 2°. Definiciones. Para todos los efectos de la presente ley, se entenderá por:

- **Ocultamiento de identidad:** Utilización deliberada de prendas, máscaras, pasamontañas, elementos u otros medios similares destinados a impedir o dificultar la identificación de una persona con ocasión a la comisión de acto vandálico.
- **Acto vandálico:** Toda conducta dolosa ejecutada con ocasión de una manifestación pública, reunión, movilización o concentración pública, y/o que, aprovechando su desarrollo, consista en destruir, incendiar, inutilizar o deteriorar de manera grave bienes públicos o privados, invadir u ocupar violentamente bienes inmuebles o establecimientos; o ejercer violencia física contra una o más personas.

• **Artefactos o elementos peligrosos de fabricación artesanal:** Todo objeto, sustancia, elemento o instrumento elaborado, adaptado o improvisado con la finalidad de causar lesiones a las personas, afectar bienes públicos o privados, alterar gravemente el orden público o facilitar la comisión de conductas punibles durante manifestaciones públicas. Comprende, entre otros, artefactos explosivos artesanales, bombas incendiarias, sustancias corrosivas y objetos modificados con capacidad ofensiva.

Artículo 3°. Adiciónese al Libro II, Parte Especial, Título XII, Delitos contra la Seguridad Pública, de la Ley 599 de 2000, el siguiente artículo 353 C, el cual quedará así:

“Artículo 353C. Acto vandálico mediante el ocultamiento de identidad. El que cometa acto vandálico aprovechándose del ocultamiento de su identidad, con ocasión de una manifestación pública, reunión, movilización o concentración pública, o aprovechando su desarrollo incurrirá en pena de prisión de cincuenta y cuatro meses (54) a noventa y seis (96) meses y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena imponible para la conducta descrita en este artículo se aumentará de la mitad a las dos terceras partes, si la conducta la realiza así:

1. Se utilicen artefactos o elementos peligrosos de fabricación artesanal, explosivos, sustancias corrosivas o cualquier otro medio idóneo para causar grave daño a las personas o a los bienes públicos y privados.
2. La conducta recae sobre establecimientos educativos, instituciones prestadoras de servicios de salud, instalaciones de los organismos de socorro, bienes de interés cultural, infraestructura de servicios públicos esenciales.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 353A de la Ley 599 del 2000, el cual quedará así:

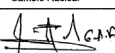
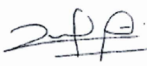
“Artículo 353A. Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público

El que por medios ilícitos incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, incurrirá en prisión de cincuenta y cuatro meses (54) a noventa y seis meses (96) y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes y pérdida de inhabilidad de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión.

Parágrafo. Se excluyen del presente artículo las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente en el marco del artículo 37 de la Constitución Política.

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

De los honorables congresistas,

 JAIME ARIZABALETA FAJARDO Representante a la Cámara Departamento del Valle Centro Democrático	 JULIO-CÉSAR TRIANA Representante a la Cámara Departamento del Huila Cambio Radical
 ANDRÉS GUERRA Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Centro Democrático	 GUILLERMO ALVIRA ACOSTA Representante a la Cámara Departamento del Tolima Conservador
 LUIS EDUARDO DÍAZ MATEUS Senador de la República Partido Conservador	 Miguel Ángel Pinto Rueda Representante Centro Democrático
 DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático	 JUAN DAVID LONDOÑO ARANGO Representante a la Cámara por el Vichada Partido de la U



CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 01 de Septiembre del año 2026

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

No. 309 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: JAIIME ARIZABALETA F., JULIO CÉSAR TRIANA, ANDRÉS GUERRA, GUILLERMO ALVIRA Y OTROS



SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN
- 1.1 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

Problema jurídico: En los últimos años se ha evidenciado un incremento de conductas violentas cometidas en el contexto de manifestaciones públicas por personas que utilizan deliberadamente mecanismos

de ocultamiento de identidad para dificultar o impedir su identificación por parte de las autoridades y de los demás medios de prueba, lo que obstaculiza la investigación, judicialización y sanción de los responsables, afecta el orden público y deslegitima el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica.

Laprotestapacíficaconstituyeunderechofundamental reconocido por el artículo 37 de la Constitución Política y por diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Su ejercicio representa una manifestación legítima de la democracia participativa y del pluralismo político, razón por la cual el Estado tiene el deber de garantizar su protección, así como de preservar el orden público, la seguridad ciudadana y los derechos de las demás personas (Constitución Política de Colombia, 1991, artículos 2º, 37 y 95).

No obstante, en determinados escenarios de manifestación pública se ha evidenciado la utilización deliberada de mecanismos de ocultamiento de identidad, tales como capuchas, máscaras, pasamontañas u otros elementos similares, por parte de personas que presuntamente participan en la comisión de conductas punibles. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional, al analizar la constitucionalidad del numeral 1 del artículo 16 de la Ley 2197 de 2022, precisó que dicha circunstancia de agravación incorpora un elemento subjetivo, consistente en que el sujeto emplee máscaras o elementos similares con la intención de ocultar o dificultar su identificación y, de esta manera, impedir el ejercicio de la acción penal en su contra (Corte Constitucional, 2023, párrs. 202-204). Asimismo, la Corporación aclaró que esta agravante debe “interpretarse conjuntamente con el tipo penal del cual depende y no comprende el uso de máscaras u otros elementos en el contexto del ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica y protesta, siempre que la conducta se circunscriba al ejercicio de una manifestación constitucionalmente protegida”. (Corte Constitucional. (2023, 2 de febrero). Sentencia C-014 de 2023. M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera).

En este sentido, la Corte Constitucional ha reiterado que el derecho de reunión y manifestación pública y pacífica no tiene un carácter absoluto. En la Sentencia C-742 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa, Al estudiar la constitucionalidad del delito de obstrucción a vías públicas que afecten el orden público, la Corporación sostuvo que la Constitución protege únicamente las manifestaciones que se desarrollen de manera pacífica, (esto se entiende que respetando el principio armónico de “pacífica” en conexidad con el de “paz” debería ser: sin violencia, sin armas y sin alteraciones graves del orden público). Asimismo, precisó que el legislador cuenta con un margen de configuración para establecer limitaciones al ejercicio de este derecho, siempre que estas se encuentren previstas en la ley, respondan a fines constitucionalmente legítimos y respeten los principios de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad estricta.

En la misma providencia, la Corte señaló que la protección constitucional de la protesta no ampara el uso de la violencia como mecanismo para expresar inconformidad, pues ello resulta incompatible con

los principios del Estado Social de Derecho y con los derechos fundamentales de quienes no participan en la manifestación. En consecuencia, recordó que corresponde al legislador establecer mecanismos jurídicos que permitan armonizar el ejercicio del derecho de reunión y manifestación con la preservación del orden público y la protección de los derechos de terceros, evitando tanto la criminalización de la protesta pacífica como la impunidad frente a conductas que exceden su ámbito de protección constitucional. (Corte Constitucional. (2012, 26 de septiembre). Sentencia C-742 de 2012. M. P. María Victoria Calle Correa).

Precisamente porque el ordenamiento constitucional protege el ejercicio de la protesta pacífica, resulta indispensable diferenciar a quienes ejercen legítimamente este derecho de quienes aprovechan dichos escenarios para ejecutar conductas que desbordan el ámbito de protección del artículo 37 de la Constitución Política. En efecto, cuando el ocultamiento deliberado de la identidad deja de ser una forma de expresión o un mecanismo de protección personal y pasa a convertirse en un instrumento para facilitar la comisión de conductas punibles, la discusión trasciende el ámbito del ejercicio de un derecho fundamental y se ubica en el terreno de la política criminal y de la protección de bienes jurídicos constitucionalmente relevantes. En estos eventos, el ocultamiento de la identidad no constituye, por sí mismo, el objeto de reproche del derecho penal. Lo que adquiere relevancia jurídica es su utilización como medio para facilitar la ejecución de conductas punibles y dificultar la identificación e individualización de sus presuntos responsables. Esta circunstancia no solo compromete la eficacia de la investigación y persecución penal, sino que además incide negativamente en la protección del orden público, la seguridad ciudadana y los derechos fundamentales de quienes participan pacíficamente en las manifestaciones o resultan afectados por actos de violencia.

En esa medida, el ocultamiento deliberado de la identidad, cuando se utiliza como instrumento para facilitar la comisión de conductas punibles en el contexto de manifestaciones públicas, trasciende el ámbito del ejercicio de los derechos fundamentales y plantea un problema de política criminal relacionado con la protección efectiva de bienes jurídicos de especial relevancia constitucional, tales como la vida, la integridad personal, el patrimonio público y privado, la seguridad ciudadana y el orden público.

La Corte Constitucional ha señalado que la política criminal constituye una respuesta institucional del Estado frente a conductas que generan un grave reproche social y que afectan bienes jurídicos cuya protección resulta indispensable para la convivencia pacífica. En consecuencia, corresponde al legislador definir, dentro de los límites impuestos por la Constitución, cuáles comportamientos ameritan una respuesta penal y bajo qué condiciones debe ejercerse el ius puniendi. Al respecto, la Corte ha precisado que “el derecho penal constituye un mecanismo de última ratio, razón por la cual únicamente procede cuando otros instrumentos de protección resultan insuficientes para salvaguardar de manera eficaz los bienes jurídicos comprometidos”.

(Corte Constitucional. (2012, 26 de septiembre). Sentencia C-742 de 2012. M. P. María Victoria Calle Correa).

Esta concepción adquiere especial relevancia frente a las conductas violentas que se presentan en determinadas manifestaciones públicas. En efecto, el presente proyecto de ley no parte de la premisa de que el uso de capuchas, máscaras o cualquier otro elemento destinado a cubrir el rostro constituya, por sí mismo, una conducta ilícita o merecedora de sanción penal. Por el contrario, reconoce que, conforme a la jurisprudencia constitucional, dichos elementos pueden responder a múltiples finalidades legítimas, incluso dentro del ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica. El reproche jurídico surge únicamente cuando el “ocultamiento deliberado de la identidad es empleado como un medio para facilitar la comisión de conductas punibles y obstaculizar la identificación de sus autores, circunstancia que incrementa el desvalor de la conducta y compromete la eficacia de la administración de justicia”. (Corte Constitucional. (2012, 26 de septiembre). Sentencia C-742 de 2012. M. P. María Victoria Calle Correa).

Desde esta perspectiva, la iniciativa legislativa busca fortalecer la capacidad del Estado para diferenciar claramente entre quienes ejercen legítimamente el derecho fundamental a la protesta pacífica y quienes instrumentalizan esos escenarios para ejecutar actos de violencia o afectar bienes jurídicos constitucionalmente protegidos. Esta diferenciación resulta indispensable no sólo para garantizar la efectividad de la investigación y la sanción de las conductas punibles, sino también para preservar la legitimidad de la protesta social como expresión propia de un Estado Social y Democrático de Derecho. La Corte Constitucional ha insistido en que “únicamente la protesta pacífica goza de protección constitucional y que las manifestaciones violentas no están amparadas por el artículo 37 de la Constitución, sin que ello implique desconocer el deber del Estado de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de quienes participan legítimamente en ellas.” (Corte Constitucional. (2012, 26 de septiembre). Sentencia C-742 de 2012. M. P. María Victoria Calle Correa).

Desde la perspectiva de la dogmática penal contemporánea, la legitimidad de la intervención del derecho penal se encuentra condicionada a la protección de bienes jurídicos de especial relevancia constitucional. En este sentido, Claus Roxin sostiene que la función del derecho penal no consiste en sancionar comportamientos por consideraciones meramente morales o simbólicas, sino en proteger bienes jurídicos indispensables para la convivencia social, razón por la cual la creación de tipos penales debe responder a la necesidad de salvaguardar intereses jurídicamente relevantes y no a la simple desaprobación de determinadas conductas. Es decir que, para Roxin, en el “Concepto material de delito”, la pena resulta siendo una protección subsidiaria de bienes jurídicos”, sostiene que la intervención del derecho penal debe fundamentarse en la protección subsidiaria de bienes jurídicos. (Roxin, C. (1997). Derecho penal. Parte general. Tomo I: Fundamentos. La estructura de la teoría del delito (D.-M. Luzón Peña, M. Díaz y García Conlledo, & J. de Vicente Remesal, Trads.). Civitas.)

Esta concepción resulta especialmente relevante para la presente iniciativa legislativa, toda vez que el propósito del proyecto no consiste en sancionar el uso de capuchas, máscaras, pasamontañas o cualquier otro elemento destinado a cubrir el rostro como una conducta autónoma, ni mucho menos restringir el ejercicio del derecho fundamental a la protesta pacífica. La finalidad de la propuesta legislativa radica en brindar una protección reforzada a bienes jurídicos constitucionalmente relevantes, tales como la vida, la integridad personal, el patrimonio público y privado, la seguridad ciudadana, el orden público y la recta administración de justicia, cuando el ocultamiento deliberado de la identidad sea empleado como un medio para facilitar la comisión de conductas punibles.

En este contexto, “la intervención del derecho penal encuentra justificación únicamente en la medida en que el ocultamiento deliberado de la identidad deja de constituir una circunstancia neutral y pasa a convertirse en un instrumento funcional para la ejecución de comportamientos delictivos y para dificultar la identificación e individualización de sus autores. Bajo esta perspectiva, el mayor reproche jurídico no recae sobre el elemento utilizado para cubrir el rostro, sino sobre el incremento del riesgo que dicha conducta representa para los bienes jurídicos protegidos y para la eficacia de la administración de justicia.” Roxin, C. (1997). Derecho penal. Parte general. Tomo I: Fundamentos. La estructura de la teoría del delito (D.-M. Luzón Peña, M. Díaz y García Conlledo, & J. de Vicente Remesal, Trads.). Civitas.

En similar sentido, Luigi Ferrajoli sostiene que la potestad punitiva del Estado solo encuentra legitimidad cuando se ejerce dentro de los límites impuestos por la Constitución y bajo estricta observancia del principio de legalidad, de manera que la creación de nuevos tipos penales debe responder a criterios de “necesidad, proporcionalidad y protección efectiva de bienes jurídicos, descartando cualquier utilización arbitraria o simbólica del derecho penal”. (Ferrajoli, L. (1995). Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Trotta).

Sobre el tipo penal de “**obstrucción de vías públicas**”, la presente iniciativa legislativa no pretende ampliar de manera irrazonable el ámbito de intervención del derecho penal, sino responder a una modalidad específica de ejecución de conductas punibles que, por sus características, incrementa las dificultades para la identificación de sus responsables y, por consiguiente, afecta la eficacia de la investigación y persecución penal. La experiencia reciente demuestra que algunas manifestaciones de obstrucción de vías han evolucionado hacia escenarios en los cuales convergen elementos adicionales de lesividad, como el uso de elementos para ocultar la identidad, la actuación coordinada de grupos violentos, la utilización de objetos peligrosos, la destrucción de bienes públicos o privados y la generación de riesgos para la integridad de las personas. Estas circunstancias incrementan el reproche jurídico de la conducta, pues evidencian una intención adicional de dificultar la identificación de los responsables y favorecer la impunidad.

Por ello, resulta necesario evaluar el fortalecimiento de las consecuencias jurídicas frente a aquellos casos en los que la obstrucción de vías públicas no corresponda al ejercicio legítimo de la protesta pacífica, sino que sea utilizada como mecanismo para ejecutar actos violentos que comprometan gravemente el orden público y los derechos de la comunidad.

La agravación punitiva propuesta busca establecer una respuesta diferenciada frente a conductas que excedan los límites constitucionalmente protegidos. En aplicación de los principios de proporcionalidad y necesidad de la pena, el aumento de la sanción debe dirigirse exclusivamente a aquellos comportamientos en los que la obstrucción de la vía pública esté acompañada de circunstancias que incrementen el daño social, como la violencia, el ocultamiento deliberado de identidad o la afectación grave de bienes jurídicos colectivos.

De esta manera, la medida busca garantizar un equilibrio entre la protección del derecho fundamental a la protesta pacífica y el deber estatal de preservar la convivencia, la movilidad, la seguridad ciudadana y la continuidad de servicios esenciales para toda la población.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto adoptar medidas para sancionar la comisión de acto vandálico valiéndose del ocultamiento de la identidad en el contexto de manifestaciones públicas, así como también modificar la pena imponible en el artículo 353A de la Ley 599 de 2000.

3. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA

El artículo 37 de la Constitución Política reconoce que toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse **“pública y pacíficamente”**. La exigencia de pacificidad no es accidental: constituye un elemento definitorio del ámbito constitucionalmente protegido. Paralelamente, el artículo 2º superior impone a las autoridades el deber de garantizar la efectividad de los derechos y libertades, asegurar la convivencia pacífica y proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos. Asimismo, el artículo 95 establece que el ejercicio de los derechos y libertades implica responsabilidades, entre ellas respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios. Por consiguiente, la protección de la protesta no excluye la obligación estatal de prevenir, investigar y sancionar los delitos cometidos con ocasión de una manifestación pública.

La Corte Constitucional ha sostenido que los derechos de reunión, manifestación pública y protesta son fundamentales, se encuentran relacionados con la libertad de expresión y constituyen pilares de la democracia participativa. Sin embargo, también ha precisado que la Constitución protege la protesta pacífica y no convierte la violencia, la destrucción de bienes, la agresión contra las personas o la comisión de delitos en formas legítimas de expresión democrática. En la Sentencia C-742 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa expediente D-8991, la Corte diferenció expresamente la protesta pacífica de las manifestaciones violentas y admitió que el legislador puede sancionar conductas materialmente lesivas cometidas en ese contexto. Esta distinción

fue reiterada en la Corte Constitucional. (2018, 7 de marzo). Sentencia C-009 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Expedientes D-11747 y D-11755 (acumulados), en la cual se reconoció el carácter fundamental y democrático de la protesta, pero también la posibilidad de establecer limitaciones legales que respondan a fines constitucionalmente legítimos y sean necesarias y proporcionales.

Desde esa perspectiva, la finalidad del proyecto no consiste en criminalizar la protesta ni en establecer una prohibición general de cubrirse el rostro. Su propósito es sancionar el empleo deliberado del ocultamiento de identidad como instrumento para facilitar la comisión de un delito, dificultar la identificación de su autor o favorecer su impunidad. El reproche penal no recae, entonces, sobre la participación en una manifestación pública ni sobre el anonimato considerado aisladamente, sino sobre el mayor desvalor de una conducta en la cual el autor utiliza conscientemente mecanismos de ocultamiento para ejecutar una conducta punible y eludir su individualización.

La Corte Constitucional examinó directamente esta cuestión en la Sentencia C-014 de 2023, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera, expedientes D-14677, D-14680, D-14690, D-14691 y D-14708 acumulados. En esa providencia declaró exequible el numeral 1 del artículo 353B del Código Penal, que agrava el delito de obstrucción a vías públicas cuando se emplean máscaras o elementos similares para ocultar o dificultar la identidad. La Corte precisó que dicha disposición no sanciona el simple hecho de cubrirse el rostro durante una protesta, sino que exige, primero, la realización del delito base y, segundo, que el elemento haya sido utilizado con el propósito de evitar la individualización del responsable. Este precedente constituye un fundamento directo de la viabilidad constitucional de esta iniciativa legislativa.

Más recientemente, la Sentencia T-227 de 2025 M.P. José Fernando Reyes Cuartas, expediente T-10.611.925 se reiteró que participar anónimamente, cubrirse el rostro o utilizar capuchas puede formar parte del ejercicio legítimo de la libertad de expresión y de la protesta pacífica. Este pronunciamiento no impide la iniciativa legislativa; por el contrario, delimita su contenido constitucionalmente admisible: el ocultamiento legítimo debe permanecer protegido, mientras que su utilización funcional y deliberada para cometer delitos puede recibir una respuesta penal diferenciada.

La Sentencia C 910 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil, precisó que “resulta imperativo tramitar por la vía de las leyes estatutarias aquellas disposiciones que contengan cláusulas que desde el punto de vista material afecten, restrinjan, limiten o condicionen de modo significativo el alcance de los derechos fundamentales, o contengan una regulación integral de los mismos. Y, en este contexto cabe precisar que, por el contrario, no están sujetas a esa reserva especial aquellas disposiciones procesales cuyo **objeto no consista en establecer limitaciones o restricciones a derechos fundamentales garantizados por la Carta, y en particular al debido proceso, sino que, por el contrario,**

se orienten a establecer, en un caso concreto, los mecanismos adecuados para la efectividad de un deber que se deriva de la propia Constitución, sin hacer, de manera general una regulación integral”.

La conveniencia de la propuesta también encuentra respaldo en la legislación vigente. El artículo 58.5 del Código Penal reconoce como circunstancia de mayor punibilidad ejecutar una conducta mediante ocultamiento o aprovechando condiciones que dificulten la identificación del autor o partícipe. El artículo 353B.1 agrava específicamente el delito de obstrucción a vías públicas cuando se empleen máscaras o elementos similares para ocultar la identidad, y los artículos 365 y 366 contemplan una circunstancia semejante respecto de determinados delitos relacionados con armas.

La medida también contribuiría a proteger el propio derecho a la protesta. Los actos de violencia cometidos por individuos que se valen de una movilización y del ocultamiento de identidad pueden poner en peligro a los demás participantes, desviar la finalidad legítima de la convocatoria, provocar afectaciones a terceros y generar condiciones que dificulten la continuidad pacífica de la manifestación. La sanción debe dirigirse de manera individual contra quien comete el delito, sin trasladar responsabilidad a los convocantes, a los organizadores o al conjunto de manifestantes. Este enfoque permite separar jurídicamente a quienes ejercen pacíficamente sus derechos de quienes instrumentalizan el escenario colectivo para realizar conductas punibles.

La propuesta persigue, por tanto, finalidades constitucionalmente legítimas: proteger la vida y la integridad de manifestantes, servidores públicos y terceros; salvaguardar los bienes públicos y privados; facilitar la investigación y judicialización individual de los responsables; evitar la impunidad derivada del ocultamiento deliberado; y preservar las condiciones necesarias para el ejercicio pacífico de la protesta. También resulta compatible con el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce la reunión pacífica y admite restricciones previstas en la ley que sean necesarias, en una sociedad democrática, para proteger la seguridad, el orden público y los derechos y libertades de los demás.

En conclusión, **es conveniente avanzar en la discusión y aprobación del proyecto**, porque ofrece una respuesta diferenciada frente a una modalidad de ejecución delictiva que puede aumentar la capacidad de actuación del infractor y dificultar su identificación, al tiempo que reafirma que la protesta pacífica es un derecho fundamental que debe ser garantizado. Su legitimidad radica precisamente en no sancionar el anonimato, la indumentaria o la participación en una movilización, sino el uso intencional y probado del ocultamiento de identidad como medio para facilitar una conducta punible. Con esta delimitación, la iniciativa no debilita el derecho a la protesta, sino que contribuye a protegerlo frente a quienes pretenden instrumentalizar para encubrir actuaciones violentas o delictivas.

3.1. Del tipo penal obstrucción de vías públicas que afecten el orden público.

La conveniencia de aumentar la pena prevista en el artículo 353A del Código Penal colombiano “obstrucción a vías públicas que afecten el orden público”, encuentra fundamento constitucional en la necesidad de proteger bienes jurídicos de naturaleza colectiva, particularmente el interés general, el orden público, la convivencia pacífica, la vida, la salud pública, la seguridad alimentaria, el trabajo, la movilidad y la prestación regular de servicios esenciales.

El artículo 353A de la Ley 599 de 2000 sanciona a quien, por medios ilícitos, incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar temporal o permanentemente, de forma selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte, cuando dicha conducta atenta contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo. Actualmente, la pena prevista es de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho (48) meses de prisión, multa de trece (13) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión.

Desde una perspectiva constitucional, el incremento punitivo se justifica porque el Estado colombiano tiene como fines esenciales servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los derechos, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Así mismo, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, derechos y libertades. Estos mandatos se desprenden directamente del artículo 2° de la Constitución Política, mientras que el artículo 1° consagra la prevalencia del interés general como principio fundante del Estado social de derecho.

La obstrucción ilícita de vías públicas no constituye una afectación meramente administrativa o de movilidad. Cuando alcanza la entidad típica descrita en el artículo 353A, compromete bienes jurídicos de alta relevancia constitucional: puede impedir el paso de ambulancias y vehículos de emergencia, afectar el suministro de alimentos, combustibles o medicamentos, restringir el acceso de ciudadanos a centros hospitalarios, lugares de trabajo o instituciones educativas, y alterar gravemente la normalidad institucional y económica. En estos eventos, la conducta excede el ámbito de la protesta social pacífica y se convierte en una afectación concreta al interés general y al orden público material.

El aumento de la pena también se explica por la insuficiencia del marco sancionatorio vigente frente a la gravedad potencial de la conducta. Al tener actualmente una pena de prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho (48) meses, el tipo penal básico tiene un mínimo inferior a cuatro años. Esta

circunstancia incide en el régimen procesal penal, pues el artículo 313 de la Ley 906 de 2004 prevé, como regla objetiva para la procedencia de la detención preventiva en establecimiento carcelario en delitos investigables de oficio, que el mínimo de la pena prevista por la ley sea o exceda de cuatro (4) años.

En consecuencia, la sanción vigente puede resultar insuficiente desde el punto de vista de la eficacia preventiva del derecho penal, en la medida en que la conducta, pese a su potencial impacto colectivo, puede quedar por debajo del umbral que habilita una respuesta procesal más rigurosa. Además, desde la fase de ejecución de la pena, el artículo 63 del Código Penal permite la suspensión condicional de la ejecución de la pena cuando la pena impuesta no exceda de cuatro (4) años, siempre que se cumplan los demás requisitos legales. Por ello, al estar el máximo punitivo actual del artículo 353A en cuarenta y ocho (48) meses, la conducta puede quedar comprendida dentro de supuestos que permiten subrogados o mecanismos sustitutivos, dependiendo del caso concreto.

Bajo esa lógica, elevar la pena no debe entenderse como una criminalización de la protesta social, sino como una respuesta diferenciada frente a conductas ilícitas que afectan gravemente bienes jurídicos colectivos. La Constitución protege la reunión y manifestación pública y pacífica en el artículo 37, pero esa garantía no ampara actos violentos, medios ilícitos ni comportamientos dirigidos a afectar derechos de terceros o bienes constitucionalmente relevantes. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-742 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa. Expediente D-8991, al analizar el artículo 353A, precisó que el derecho de reunión y manifestación pública pacífica está constitucionalmente protegido, pero que la regulación penal no puede confundirse con la persecución de la protesta legítima cuando se dirige a sancionar conductas ilícitas que comprometen bienes como la vida, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el trabajo.

4. MARCO JURÍDICO

4.1 Fundamento constitucional

El marco constitucional del proyecto se estructura sobre dos ejes: i) protección reforzada de la protesta pacífica; y ii) deber estatal de proteger la vida, la convivencia, los bienes públicos y privados, la seguridad y los derechos de terceros.

En primer lugar, los artículos 1° y 2° de la Constitución sirven como fundamento general: Colombia es un Estado social de derecho fundado, entre otros, en la prevalencia del interés general, y son fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los derechos, asegurar la convivencia pacífica y proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

En segundo lugar, en nuestra Constitución encontramos que, el artículo 20 protege la libertad de expresión; el artículo 37 protege la reunión

y manifestación pública pacífica; y el artículo 40 reconoce la participación ciudadana en la conformación, ejercicio y control del poder político.

En tercer lugar, el artículo 29 de la Constitución impone el debido proceso, la presunción de inocencia, la legalidad penal y la prohibición de juzgar a una persona sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa. En cuarto lugar, los artículos 58 y 82 resultan pertinentes porque protegen la propiedad privada, la función social de la propiedad, el espacio público y su destinación al uso común. Bajo ese marco, el legislador puede proteger penalmente bienes públicos, infraestructura de transporte, bienes de uso público, bienes de utilidad social, patrimonio cultural y propiedad privada.

4.2. Bloque de constitucionalidad y estándares convencionales

El artículo 93 de la Constitución integra al parámetro de control constitucional los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. En esta materia son relevantes la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Convención Americana protege la libertad de expresión en su artículo 13 y admite responsabilidades ulteriores fijadas por ley cuando sean necesarias para proteger derechos de terceros, seguridad nacional, orden público, salud o moral públicas. También reconoce en el artículo 15 el derecho de reunión pacífica y sin armas, permitiendo restricciones legales necesarias en una sociedad democrática por razones de seguridad nacional, seguridad o tranquilidad públicas, orden público, salud o moral públicas, o derechos y libertades de los demás.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en la Observación General número 37 sobre el artículo 21 del PIDCP, ha indicado que el derecho de reunión pacífica no se ejerce mediante violencia; además, señala que la violencia suele implicar uso de fuerza física contra otras personas que pueda causar lesiones, muerte o daños graves a bienes. Ese estándar permite diferenciar entre manifestantes pacíficos protegidos y autores de actos violentos o destructivos que salen del ámbito protegido por el derecho de reunión.

La Corte Constitucional ha reconocido que los derechos de reunión y manifestación pública y pacífica deben interpretarse de conformidad con los instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad. En la Sentencia C-223 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos, la Corporación examinó el alcance constitucional del derecho de reunión y manifestación y destacó su relación con el artículo 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En este sentido, la Corte reiteró que la protección constitucional se encuentra vinculada al carácter pacífico y sin armas de las reuniones y manifestaciones, y que

las restricciones a su ejercicio deben estar previstas en la ley y satisfacer las exigencias de necesidad, proporcionalidad y respeto por el contenido esencial del derecho.

4.3 Marco legal penal vigente.

El Código Penal colombiano contiene tipos aplicables a conductas que, en lenguaje común, suelen denominarse “acto vandálico”. El artículo 265 sanciona el daño en bien ajeno, consistente en destruir, inutilizar, hacer desaparecer o dañar de cualquier modo bien ajeno, mueble o inmueble. El artículo 266 prevé circunstancias de agravación cuando el daño recae, entre otros, sobre objetos de interés científico, histórico, asistencial, educativo, cultural o artístico, bienes de uso público, bienes de utilidad social o bienes del patrimonio cultural de la Nación.

También existen tipos penales conexos que pueden activarse en escenarios de violencia durante protestas: incendio, artículo 350; daño en obras de utilidad social, artículo 351; obstrucción a vías públicas que afecten el orden público, artículo 353A; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos, artículo 359; fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones, artículo 365; fabricación, tráfico y porte de armas, municiones de uso restringido, de uso privativo de las Fuerzas Armadas o explosivos, artículo 366; y violencia contra servidor público, artículo 429. La Fiscalía, en la Directiva 001 de 2024, identificó precisamente varios de esos delitos como hipótesis que pueden presentarse en contextos de protesta cuando se supera el ámbito de la manifestación pacífica.

El antecedente normativo más importante para este proyecto es el artículo 353B del Código Penal, adicionado por la Ley 2197 de 2022, que contempla agravación cuando en la obstrucción a vías públicas se emplean máscaras o elementos similares que sirvan para ocultar la identidad o dificultarla. Este antecedente demuestra que el legislador ya ha considerado jurídicamente relevante el ocultamiento de identidad cuando acompaña la comisión de una conducta punible, pero no autoriza a castigar el simple uso de elementos de cobertura facial.

Sin embargo, aunque el Código Penal sanciona individualmente diversas conductas comúnmente denominadas “acto vandálico” y contempla agravantes relacionadas con el ocultamiento en supuestos específicos, no existe actualmente un tipo penal autónomo que tipifique, de manera expresa y general, la comisión de tales actos mediante el ocultamiento deliberado de la identidad en el contexto de manifestaciones públicas. La regulación vigente es fragmentaria y exige acudir a los delitos subyacentes y, cuando proceda, a las circunstancias de agravación previstas en la ley; por ello, la iniciativa pretende establecer un tratamiento penal específico, sin convertir el simple uso de máscaras o elementos de cobertura facial en delito.

Ahora bien, La incorporación del artículo 353C en el Título XII del Libro II del Código Penal, correspondiente a los delitos contra la seguridad pública, se justifica en que las conductas que se pretenden sancionar no se limitan a afectar bienes jurídicos de carácter individual, sino que tienen la capacidad de alterar la tranquilidad, la convivencia y el normal desarrollo de las actividades de la comunidad. La Corte Constitucional ha señalado que la seguridad pública se lesiona cuando “se altera la tranquilidad en la comunidad y se genera desconfianza colectiva para el ejercicio de las actividades ordinarias”.

En este sentido, el acto vandálico cometido en el marco de manifestaciones públicas y aprovechando deliberadamente el ocultamiento de la identidad pueden generar una afectación colectiva que trasciende el daño concreto ocasionado a personas o bienes determinados. Por ello, resulta jurídicamente coherente ubicar el artículo 353C dentro de los delitos contra la seguridad pública, pues su finalidad es proteger a la comunidad frente a conductas que, bajo estas circunstancias, pueden perturbar la tranquilidad y el normal desarrollo de la vida social, sin criminalizar el derecho fundamental a la reunión y manifestación pública ni el simple uso de elementos para cubrir el rostro.

La propuesta se estructura bajo los principios propios de un derecho penal de acto, y no de un derecho penal de autor. El reproche penal no recae sobre las características personales del individuo, sus ideas, su forma de vestir, su participación en una manifestación pública ni sobre el simple hecho de ocultar su identidad. Por el contrario, la responsabilidad surge exclusivamente de la realización de una conducta concreta, exteriorizada y jurídicamente relevante, consistente en cometer acto vandálico aprovechándose deliberadamente del ocultamiento de la identidad en el contexto de una manifestación pública.

En consecuencia, el artículo 353C no pretende establecer una presunción de peligrosidad respecto de quienes utilizan elementos para cubrir su rostro, ni atribuir responsabilidad penal por las condiciones personales del autor. La norma exige la concurrencia de elementos objetivos y verificables de la conducta, de manera que se sanciona el acto efectivamente realizado y no a la persona por lo que es o representa. Esta delimitación resulta fundamental para garantizar los principios de legalidad, culpabilidad y responsabilidad por el acto, al tiempo que permite diferenciar el ejercicio legítimo de la protesta de aquellas conductas que, en su desarrollo, lesionan bienes jurídicos protegidos por el derecho penal.

4.4 Jurisprudencia constitucional aplicable.

La Sentencia C-742 de 2012, expediente D-8991, M.P. María Victoria Calle Correa, la Corte Constitucional analizó el delito de obstrucción a vías públicas que afecten el orden público y precisó que la protesta no puede ser criminalizada por la sola ocupación temporal del espacio público. Para

que exista delito debe acreditarse una afectación concreta a bienes jurídicos como la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo.

La Sentencia C-014 de 2023, expediente D-14677 AC, M.P, María Victoria Calle Correa es el precedente más específico sobre ocultamiento de identidad. La Corte estudió la Ley 2197 de 2022 y aceptó la agravación por uso de máscaras o elementos similares en el delito de obstrucción a vías públicas, pero bajo una lectura estricta: el uso del elemento debe tener relevancia penal cuando se emplea para ocultar la identidad o dificultarla, con incidencia en la persecución penal.

5. HITOS HISTÓRICOS A NIVEL LATINOAMERICANO DE PERSONAS ENCAPUCHADAS EN LA COMISIÓN DE DELITOS

5.1 Chile. “Ley Anti encapuchados” A partir de los graves episodios de violencia registrados durante las manifestaciones sociales de 2019, el Congreso impulsó la denominada “Ley Anticapuchas”, mediante la cual se incorporó como circunstancia agravante de la responsabilidad penal el hecho de ocultar deliberadamente el rostro para facilitar la comisión de determinados delitos. El propósito de esta regulación no fue sancionar el uso de capuchas por sí mismo, sino **desincentivar el anonimato cuando este se utiliza como mecanismo para favorecer actos de violencia, daños a bienes públicos o privados, atentados contra la autoridad y otras conductas delictivas.**

5.2 Guatemala: Prohibición directa con consecuencia penal, El Decreto número 41-95 del Congreso de Guatemala prohíbe participar con el rostro cubierto en manifestaciones públicas y utilizar capuchas, máscaras o elementos que oculten intencionalmente la identidad. El Decreto número 55-95 adicionó el artículo 5° bis, según el cual los infractores deben ser consignados ante los tribunales y sancionados de conformidad con el artículo 397 del Código Penal. El artículo 397 del Código Penal guatemalteco castiga con prisión de seis meses a dos años a quienes organicen, promuevan o participen en reuniones o manifestaciones públicas infringiendo las disposiciones reguladoras de ese derecho.

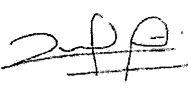
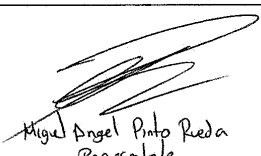
6. CONFLICTO DE INTERÉS

Se advierte que el presente proyecto de ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo

al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.

De los honorables congresistas,

 JAIME ARIZABALETA FAJARDO Representante a la Cámara Departamento del Valle Centro Democrático	 JULIO CÉSAR TRIANA Representante a la Cámara Departamento del Huila Cambio Radical
 ANDRÉS GUERRA Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Centro Democrático	 GUILLERMO ALVIRA ACOSTA Representante a la Cámara Departamento del Tolima Conservador
 DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático	 JUAN DAVID LONDOÑO ARANGO Representante a la Cámara por el Vichada Partido de la U
 LUIS EDUARDO DÍAZ MATEUS Senador de la República Partido Conservador	 Miguel Ángel Pinto Rueda Representante Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 316 DE 2026
CÁMARA

*por medio de la cual se crea la Universidad
Nacional del Catatumbo.*

Bogotá, D. C., 2 de septiembre de 2026

Doctor

SECRETARIO GENERAL

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 316 de 2026 Cámara, por medio de la cual se crea la Universidad Nacional del Catatumbo.

Respetado Secretario General:

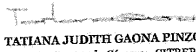
En mi calidad de Representante a la Cámara por la Circunscripción Transitoria Especial de Paz (CITREP) del Catatumbo, radico el presente proyecto de ley, cuyo objeto es crear la Universidad Nacional del Catatumbo como ente universitario autónomo del orden nacional, con régimen especial y vinculado al Ministerio de Educación Nacional en las políticas y la planeación del sector educativo.

Esta iniciativa retoma el Proyecto de Ley número 514 de 2025 Cámara, 340 de 2025 Senado, de idéntico objeto, radicado el 25 de febrero de 2025. Ese proyecto fue aprobado en primer debate por la Comisión Cuarta Constitucional Permanente y en segundo debate por la Plenaria de la Cámara de Representantes (Acta número 291 del 26 de noviembre de 2025), y remitido al Senado de la República. No alcanzó, sin embargo, a completar su trámite dentro del término de las dos legislaturas que fija el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, por lo que fue archivado por tránsito de legislatura y en la actualidad no se encuentra vigente.

Dado que la iniciativa fue aprobada en dos debates y recibió conceptos técnicos favorables de los Ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público sin que se cuestionara su viabilidad, la presento nuevamente, con los ajustes que se explican en la exposición de motivos, para dar continuidad al acceso a la educación superior en el Catatumbo.

Solicito respetuosamente dar inicio al trámite legislativo correspondiente.

De los honorables congresistas,

 TATIANA JUDITH GAONA PINZON Representante a la Cámara - CITREP 4	 CARLOS ALBERTO BENAVIDES Senador de la República - Pacto Histórico
--	--

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 02 de SEPTIEMBRE del año 2026

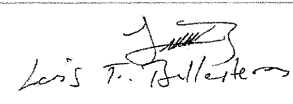
Ha sido presentado en este despacho

Proyecto de Ley X Ato Legislativo

No. 316 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: H.C. TATIANA GAONA


SECRETARIO GENERAL

 MARTIN CARABALI Senador de la República - Pacto Histórico	 DIANA CAROLINA RIVEROS Representante a la cámara - Norte de Santander - Partido de la U
 JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ Representante a la cámara - Norte de Santander - Centro Democrático	 EIMY JULIETH SUAREZ GONZALEZ Representante a la cámara - Norte de Santander - Cambio Radical
 LUIS ARIEL FRANCISCO RODRIGUEZ BELTRAN Representante a la cámara - Norte de Santander - Partido Liberal	 JOSE LUIS DUARTE CONTRERAS Representante a la cámara - Norte de Santander - Partido Conservador
 MARCO EMILIO HINCAPIÉ Representante a la cámara - Tolima - Pacto Histórico	 JOHANA OSORIO Senadora de la República - Pacto Histórico
 HEINER GAITÁN PARRA Representante a la Cámara - Cundinamarca - Pacto Histórico	 ALEX YRLES VARGAS Senadora de la República - Partido Liberal
 WILMER CARRILLO MENDOZA Senador de la República - Partido de la U	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 316 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se crea la Universidad Nacional del Catatumbo

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto, naturaleza jurídica y domicilio. Créase la Universidad Nacional del Catatumbo como ente universitario autónomo del orden nacional, con régimen especial, vinculado al Ministerio de Educación Nacional en materia de políticas y planeación del sector educativo, y con autonomía administrativa, académica, financiera y patrimonio propio, en los términos de la Ley 30 de 1992. Su domicilio principal será el municipio de El Tarra (Norte de Santander), sin perjuicio de que pueda establecer sedes o seccionales en el territorio nacional. En el marco de su autonomía, definirá su misión, visión y direccionamiento estratégico a través de sus estatutos.

Artículo 2°. Objetivos. Además de los objetivos generales previstos en el artículo 6° de la Ley 30 de 1992, la Universidad Nacional del Catatumbo ofrecerá educación superior pertinente para la subregión del Catatumbo, con énfasis en sus poblaciones rurales, étnicas y víctimas del conflicto armado; articulará su oferta con la educación media; y contribuirá, mediante sus funciones de docencia, investigación y extensión, al desarrollo social, económico, cultural y ambiental del territorio.

Artículo 3°. Gobierno y patrimonio. La Universidad contará con Consejo Superior Universitario, Consejo Académico, Rectoría, Comité Consultivo Barí, Comité Consultivo Comunitario y Comité Consultivo de la Asociación de Municipios de la Provincia de Ocaña, cuya integración y funcionamiento serán definidos en su Estatuto General, garantizando la participación de las comunidades campesinas, el pueblo indígena Barí, las organizaciones de mujeres y las víctimas del conflicto armado del Catatumbo. Su patrimonio y presupuesto se regirán por la Ley 30 de 1992, el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional y sus propios estatutos, y se destinarán exclusivamente al cumplimiento de su misión.

Artículo 4°. Régimen de transición. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, adelantará dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley las gestiones necesarias para la puesta en marcha de la Universidad Nacional del Catatumbo, con base en el Estudio de Factibilidad Socioeconómica elaborado con las comunidades del territorio y en la infraestructura financiada por el Fondo Paz y la Agencia de Renovación del Territorio, en el marco del Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo.

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

Con el Catatumbo en el corazón.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY “POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CATATUMBO”

1. Objeto del proyecto

Esta iniciativa crea la Universidad Nacional del Catatumbo como ente universitario autónomo del orden nacional, con régimen especial y vinculado al Ministerio de Educación Nacional en las políticas y la planeación del sector educativo. Busca ampliar el acceso a la educación superior en la subregión del Catatumbo y responder a una demanda que sus comunidades vienen planteando desde hace más de una década.

2. Antecedentes legislativos

El 25 de febrero de 2025 fue radicado el Proyecto de Ley número 514 de 2025 Cámara, 340 de 2025 Senado, de idéntico objeto, suscrito por un amplio grupo de Representantes y Senadores de distintas bancadas, encabezados por el entonces Representante Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo y la entonces Senadora Gloria Inés Flórez Schneider, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 207 de 2025.

El proyecto surtió primer debate en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, con concepto favorable del Ministerio de Educación Nacional y observaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre su impacto fiscal, y fue aprobado en segundo debate por la Plenaria de la Cámara según consta en el Acta número 291 del 26 de noviembre de 2025. El texto definitivo pasó entonces al Senado bajo el radicado 340 de 2025 Senado.

No obstante, estos avances, el proyecto no alcanzó a completar los cuatro debates ni a obtener sanción presidencial dentro de las dos legislaturas ordinarias siguientes a su radicación, y fue archivado por tránsito de legislatura conforme al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992. A la fecha de este proyecto, la iniciativa original no está vigente ni produce efectos jurídicos, lo que hace necesaria su nueva presentación.

Ese trámite deja, sin embargo, una base de trabajo aprovechable: los estudios técnicos, jurídicos y fiscales que sustentaron el proyecto, y el hecho de que fue aprobado por mayoría en dos debates sin que los ministerios competentes cuestionaran su viabilidad. El presente proyecto retoma esa base con un articulado más breve -cinco artículos, frente a los diez del texto aprobado en 2025- que remite el desarrollo operativo al Estatuto General de la Institución, como corresponde a la autonomía universitaria, y conserva un artículo de transición con plazo de doce meses, tomado del estándar que fijó la Ley 2553 de 2025 al crear la Universidad del Ministerio Público.

Simplificar el articulado no supone renunciar a nada de lo ya acordado: la composición de los órganos de gobierno y la estructura presupuestal que el texto de 2025 desarrollaba en artículos separados ya remitían, en la práctica, al Estatuto General y a la Ley 30 de 1992. La participación del pueblo Barí, las comunidades campesinas, las organizaciones de mujeres y de víctimas, y la Asociación de Municipios de la Provincia de Ocaña se mantiene intacta en el artículo 3° de este proyecto.

El principal soporte técnico de la iniciativa es el Estudio de Factibilidad Socioeconómica para la creación de la Universidad Nacional del Catatumbo, elaborado por la Universidad Pedagógica Nacional por encargo del Ministerio de Educación Nacional y entregado en 2024; sus elementos estructurales fueron publicados por el ministerio y anexados al expediente del proyecto de 2025 (*Gaceta del Congreso* número 273 de 2025). A él se suma el estudio de pertinencia educativa para la región del Catatumbo elaborado por la Universidad Francisco de Paula Santander seccional Ocaña (julio de 2023), citado más adelante en esta exposición.

3. Justificación

El Catatumbo está conformado por 10 municipios del departamento de Norte de Santander: Ábrego, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú. El conflicto armado y el abandono estatal han marcado la región durante décadas, y de ahí se derivan buena parte de sus problemas actuales: disputa del territorio entre distintos actores armados e ilegales, pobreza y necesidades básicas insatisfechas, infraestructura precaria y una economía que depende en amplia medida de actividades informales e ilícitas.

El Acuerdo Final de 2016 reconoció, en su punto de Reforma Rural Integral, que cerrar las brechas entre el campo y la ciudad en las zonas más golpeadas por el conflicto es condición para una paz estable. Con ese fin, el Decreto número 893 de 2017 creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y priorizó dieciséis subregiones del país, entre ellas el Catatumbo.

Entre 2017 y 2018, organizaciones campesinas, el pueblo Barí, organizaciones de mujeres, víctimas del conflicto y autoridades locales construyeron de manera participativa el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) del Catatumbo. En el pilar de Educación Rural y Primera Infancia quedó consignada, desde entonces, la demanda de una institución de educación superior propia. Esa continuidad -sostenida durante casi una década y a través de gobiernos de distinto signo político- muestra que el Catatumbo no ha sido un simple receptor de política de paz, sino un territorio que ha usado el mecanismo PDET de forma activa para hacer valer sus derechos.

El 6 de marzo de 2025 se protocolizó en Tibú el Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo, instrumento que organiza la concurrencia de inversiones entre el Gobierno

nacional, la Gobernación de Norte de Santander y los municipios PDET de la subregión. Su Eje 3, “Red Educativa Regional y Universidad del Catatumbo”, liderado por el Ministerio de Educación y el Departamento Nacional de Planeación, financió el Estudio de Factibilidad de la Universidad y las obras de infraestructura que hoy se adelantan en El Tarra.

Ese instrumento se protocolizó durante el Gobierno nacional 2022-2026, pero su fundamento no depende de la voluntad de una administración en particular. El Acto Legislativo número 02 de 2017, declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-630 de 2017, obliga a las instituciones del Estado a cumplir de buena fe con el Acuerdo Final durante los tres periodos presidenciales siguientes a su firma, es decir, hasta 2030. El cierre de las brechas educativas del Catatumbo a través de la Red Educativa Regional y de esta Universidad no es, entonces, una herencia de un gobierno específico: es una obligación constitucional vigente, que corresponde honrar también al Gobierno nacional 2026-2030, con independencia de quién ejerza la Presidencia.

Esto es particularmente relevante en el momento actual: el gobierno que inició su periodo el 7 de agosto de 2026 ha puesto el restablecimiento del orden público y la lucha contra las economías ilegales entre sus prioridades. La creación de esta Universidad no compite con esa agenda, sino que la respalda: la literatura sobre construcción de Estado coincide en que la presencia estatal sostenible en territorios disputados por actores armados combina componentes de seguridad con oferta institucional civil-justicia, salud, educación, y esta última es uno de los instrumentos con mayor efectividad demostrada para reducir, de forma duradera, la base social de las economías ilegales, como se explica en el numeral siguiente.

Por eso este proyecto se presenta como un asunto de política de Estado -cumplimiento del Acuerdo Final a través del PDET y del Pacto Social para la Transformación Territorial del Catatumbo- y no como la prolongación de la agenda de un gobierno en particular. Corresponde ahora al Congreso y al actual Gobierno nacional dar continuidad a compromisos que las comunidades del Catatumbo llevan casi diez años construyendo en los espacios de planeación territorial.

4. La universidad como institución para la paz y el desarrollo

El Catatumbo ha sido objeto, de forma sucesiva, de erradicación forzosa y aspersión, sustitución de cultivos de ciclo corto, aumentos de presencia militar y asistencia humanitaria de emergencia. Estas respuestas fueron necesarias en su momento, pero comparten una misma limitación: operan de forma reactiva y de corto plazo, sin transformar la estructura de oportunidades del territorio. En más de una ocasión han coincidido, incluso, con una intensificación de la confrontación armada por el

control territorial, prolongando en lugar de resolver los ciclos de victimización de la población civil.

Hay una explicación de fondo para esto, y varias corrientes de la ciencia política y la economía del desarrollo ayudan a entenderla. Douglass North -Nobel de Economía 1993- junto con John Wallis y Barry Weingast mostró que muchas sociedades funcionan como “órdenes de acceso limitado”, donde las élites, incluidos los actores armados, controlan el acceso a la tierra, los cultivos ilícitos o las rentas de la extracción mediante la amenaza de violencia. La salida de ese equilibrio pasa por instituciones impersonales que abran oportunidades sin importar la cercanía al poder, y los autores señalan a la educación de acceso meritocrático como uno de los mecanismos más efectivos de ese tránsito. El Catatumbo encaja en esa descripción: un territorio donde el control armado y las economías ilícitas han sostenido durante décadas un equilibrio de acceso limitado, y donde la ausencia de una universidad no ha sido solo una carencia social sino un obstáculo estructural para salir de él.

El Nobel de Economía 2024 fue otorgado a Daron Acemoglu, Simón Johnson y James Robinson por su trabajo sobre cómo las instituciones determinan la prosperidad de las naciones. Su argumento central-desarrollado en su libro “Por qué fracasan los países”- es que lo que separa a las regiones prósperas de las estancadas no es la geografía ni los recursos naturales, sino si sus instituciones son inclusivas, con participación económica y política amplia, o extractivas, con el poder y las rentas concentrados en pocas manos, legales o ilegales. El patrón institucional del Catatumbo ha sido extractivo: captura de rentas por estructuras armadas, dependencia de cultivos ilícitos y ausencia de las funciones redistributivas del Estado, entre ellas la educación superior. Crear una universidad pública y de acceso meritocrático es, en esos términos, instalar una institución inclusiva donde antes solo había lógicas extractivas.

Hay también un argumento sobre qué significa el desarrollo en sí mismo. Amartya Sen, Nobel de Economía 1998, sostiene en “Development as Freedom” que el desarrollo no se reduce al crecimiento del ingreso, sino que consiste en ampliar las libertades reales de las personas. La educación cumple ahí una doble función: vale por sí misma y, además, amplía las capacidades económicas, políticas y sociales de quien accede a ella. Que la cobertura bruta en educación superior del Catatumbo sea del 1,50%, frente al 55,38% nacional -cifra que se detalla en el numeral 5-, no es entonces solo una brecha estadística: es una restricción directa a la libertad de sus habitantes, y cerrarla es en sí mismo un acto de desarrollo, más allá de cualquier efecto posterior sobre el crecimiento económico.

Desde la teoría del crecimiento, Paul Romer (Nobel 2018) mostró que el conocimiento, a diferencia del capital físico, es un bien no rival: acumularlo no está sujeto a rendimientos decrecientes y genera beneficios que se extienden a

todo el territorio donde se produce. Joseph Stiglitz (Nobel 2001), junto con Bruce Greenwald, llegó a una conclusión relacionada en “Creating a Learning Society”: los mercados, dejados a su propia dinámica, invierten poco en generar conocimiento porque los actores privados no logran apropiarse de todos sus beneficios sociales, lo que justifica la inversión pública directa allí donde el mercado nunca ha encontrado rentable hacerlo -como ha sido el caso del Catatumbo.

Los estudios de paz aportan otra pieza. Johan Galtung distingue entre paz negativa, la simple ausencia de violencia directa, y paz positiva, que exige transformar las estructuras que producen exclusión. Una intervención militar o un programa de sustitución de corto plazo puede bajar la violencia directa sin tocar esa estructura; una institución educativa permanente sí actúa sobre ella. Paul Collier y Anke Hoeffler documentaron algo similar desde otro ángulo, en su estudio sobre las causas de las guerras civiles: las regiones con bajo capital humano y alta dependencia de economías ilícitas tienen un riesgo estructuralmente mayor de recaer en la violencia, porque vincularse a una economía o un grupo armado sigue siendo, en términos de costo de oportunidad, más rentable que las alternativas legales disponibles. Una universidad pública actúa justamente sobre esa variable: eleva el retorno esperado de formarse legalmente, y con ello el costo de oportunidad de la violencia.

Hay, además, un antecedente nacional que respalda esta lógica de forma empírica: la experiencia de Medellín entre finales de los noventa y la década de 2000, donde la inversión sostenida en educación e infraestructura pública en los barrios más golpeados por la violencia coincidió con una reducción medible de los homicidios y un fortalecimiento del tejido social, en el sentido que Robert Putnam describió para el capital social y la confianza cívica.

De estos desarrollos se desprende la tesis central de esta exposición de motivos: la Universidad Nacional del Catatumbo no es un proyecto de infraestructura educativa más, sino la instauración de una institución inclusiva y de acceso meritocrático capaz de iniciar un círculo distinto al que la región ha vivido hasta ahora. Frente al patrón conocido -instituciones extractivas, control armado, bajo capital humano, dependencia de economías ilícitas y violencia recurrente-, la Universidad puede activar la secuencia contraria: más acceso a educación superior, más capacidades y libertades para la población, mayor costo de oportunidad de la ilegalidad, instituciones más inclusivas y un tejido social más fuerte, condiciones que a su vez sostienen y amplían el propio proyecto educativo. Entendida así, la construcción de una sociedad del conocimiento en el Catatumbo es un componente estructural -no accesorio- del cumplimiento del Acuerdo Final de 2016 y de la consolidación de la paz territorial.

5. Situación del territorio: acceso a la educación superior

Según el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) y el estudio de pertinencia educativa de la UFPS Ocaña (julio de 2023), en Norte de Santander hacen presencia 23 Instituciones de Educación Superior: el 74% privadas y el 26% oficiales. En la región del Catatumbo, sin embargo, solo hay dos: el SENA en Tibú y la Escuela Superior de Administración Pública, con presencia en Ábrego, Convención, Sardinata y Tibú.

Para 2023, la tasa de cobertura bruta en educación superior de los municipios de la región fue del 1,50%, 45,8 puntos por debajo del departamento (48,8%) y 53,9 puntos por debajo del país (55,38%). Seis de los diez municipios -El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, San Calixto y Teorama- no tienen ninguna oferta:

Municipio	Matrícula pregrado (A)	Población 17-21 años (B)	TCB 2023 (A/B)
Ábrego	74	2.948	2,51%
Convención	12	1.864	0,64%
El Carmen	0	1.224	0,00%
El Tarra	0	2.160	0,00%
Hacarí	0	1.030	0,00%
La Playa	0	702	0,00%
San Calixto	0	1.258	0,00%
Sardinata	11	2.548	0,43%
Teorama	0	1.597	0,00%
Tibú	217	5.560	3,90%
Total, zona	314	20.891	1,50%

Fuente: Datos de matrícula MEN-SNIES. Proyecciones de población DANE.

Esa falta de oferta se traduce directamente en menos jóvenes que continúan estudiando después del bachillerato: solo el 33% de quienes se gradúan en la región entra de inmediato a educación superior, brecha que se agudiza en la zona rural (27%) frente a la urbana (41%). En números redondos, de cada 100 bachilleres del Catatumbo, 33 acceden a educación

superior, frente a 45 en el departamento y 43 en el país.

A esto se suma que el recurso docente calificado está concentrado fuera de la región: el 57% de los profesores de las IES del departamento está en Pamplona, el 33% en Cúcuta y solo el 10% en Ocaña.

6. Proyección de matrícula y viabilidad académica

Con las proyecciones de población del DANE (2023) para la zona de influencia de la nueva universidad -los diez municipios PDET del Catatumbo más El Zulia y Puerto Santander-, se estima que en su primer año de operación la Universidad matricularía cerca de 484 estudiantes de pregrado en los niveles técnico profesional, tecnológico y universitario, con esta senda de crecimiento a cinco años:

2026	2027	2028	2029	2030
484	977	1.258	1.574	2.037

Fuente: Proyecciones Subdirección de Desarrollo Sectorial - Ministerio de Educación Nacional.

Estas cifras se construyeron a partir de la tasa de tránsito inmediato a educación superior de la región, la tasa de deserción de referencia de la UFPS sede Ocaña, el comportamiento histórico de la matrícula entre 2010 y 2022, y la capacidad de captación estimada de la nueva institución sobre la demanda potencial regional.

7. Financiación

El Estudio de Factibilidad Socioeconómica estima que los gastos de operación de la Universidad ascenderían a cerca de \$29.230 millones entre 2025 y 2026, y a \$76.448 millones acumulados hasta 2029. De ese total, el impacto fiscal -la parte que asumiría directamente la Nación bajo el mecanismo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992- sería de \$25.989 millones en 2025-2026 y de \$67.973 millones hasta 2029; el remanente de \$8.475 millones se financiaría con cargo al mecanismo de gratuidad de matrícula de la Ley 2307 de 2023.

En diciembre de 2023, en cumplimiento del compromiso presidencial de construir la infraestructura de educación superior de la subregión, se suscribió el contrato de obra con el Consorcio Educativo Catatumbo y el de interventoría con el Consorcio MyR Intereducación Catatumbo, por \$39.073 millones y un plazo de 23 meses, con recursos del Fondo Paz en articulación con la Agencia de Renovación del Territorio. Ese contrato está en ejecución y no representa una erogación adicional distinta a la ya presupuestada.

Estas cifras corresponden al Estudio de Factibilidad de 2024-2025 y a las proyecciones fiscales que acompañaron el trámite de 2025. Al discutirse esta iniciativa en comisión, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional deberán actualizarlas conforme vigentes.

8. Marco jurídico

El artículo 67 de la Constitución establece la educación como derecho y servicio público con función social; el artículo 69 consagra la autonomía universitaria, desarrollada para las universidades estatales en la Ley 30 de 1992; y el artículo 70 impone al Estado el deber de promover el acceso a la cultura en igualdad de oportunidades.

La Ley 30 de 1992 define la educación superior como proceso permanente y servicio público cultural inherente a la finalidad social del Estado. Sus artículos 16 y 57, junto con el artículo 213 de la Ley 115 de 1994 y el artículo 2º de la Ley 749 de 2002, clasifican las instituciones de educación superior y organizan a las de naturaleza estatal como entes universitarios autónomos, con personería jurídica y patrimonio independiente. Por tratarse de una institución de carácter nacional, la creación de la Universidad Nacional del Catatumbo corresponde al Congreso de la República.

El Acuerdo Final de 2016 señala como eje de la construcción de paz la presencia efectiva del Estado en las regiones más golpeadas por el conflicto. El Decreto número 893 de 2017, en desarrollo de ese punto, creó los PDET como instrumento de planificación para las zonas priorizadas, entre ellas el Catatumbo.

Finalmente, la Ley 2155 de 2021 y su decreto reglamentario, el Decreto número 1667 de 2021, establecieron la gratuidad de la matrícula en educación superior pública para los estudiantes más vulnerables, política ampliada después por la Ley 2307 de 2023. Estas normas son el sustento de la sostenibilidad financiera de la política de acceso que esta Universidad busca materializar en la región.

9. Consideraciones adicionales

Este proyecto se radica en un momento distinto para el Catatumbo: desde la legislatura 2026-2030 existe la Circunscripción Transitoria Especial de Paz que representa a los municipios de Tibú, El Tarra, Teorama, Convención, Hacarí, Sardinata, San Calixto y El Carmen, mecanismo creado en desarrollo del Acuerdo Final para dar voz directa a las víctimas del conflicto en el Congreso. Que sea la representante de esa circunscripción quien radique la iniciativa refuerza el vínculo entre la Universidad y el propósito reparador que inspiró tanto el Acuerdo de Paz como el proyecto educativo.

El proyecto se enmarca también en los Planes Plurianuales de Inversión vigentes en infraestructura educativa, con atención a poblaciones diferenciales -pueblos étnicos, mujeres, niñez, juventud, personas con discapacidad, población migrante y campesinado y al acceso a la cultura, el deporte y el espacio público.

Por último, se incorpora a la Asociación de Municipios de la Provincia de Ocaña dentro de los órganos consultivos de la Universidad. Ocaña es el nodo urbano e institucional más próximo al Catatumbo, alberga la sede de la UFPS que sirvió de referencia para las proyecciones de este proyecto, y concentra buena parte de la oferta de educación media y la conectividad vial de la zona. Vincular a esta asociación de municipios busca articular la nueva Universidad con el sistema educativo y productivo ya existente en la provincia, evitando duplicar esfuerzos institucionales.

viabilización, ejecución, seguimiento y puesta en marcha de la inversión pública del sector de agua y saneamiento básico en zona urbana y rural, y a las personas prestadoras de estos servicios cualquiera sea su naturaleza jurídica, en los términos del artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

Artículo 3°. Principios. La aplicación de esta ley se rige por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en los artículos 287, 288 y 297 de la Constitución Política, y además por los siguientes:

3.1. Autonomía territorial: Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley de la cual se desprenden las facultades para gobernarse propiamente; ejercer sus competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos que sufraguen sus funciones y participar en las rentas de la Nación.

3.2. Gradualidad y diferenciación territorial: Las obligaciones y metas se gradúan según la capacidad institucional, resultados sectoriales, nivel de ruralidad y la complejidad de las soluciones planteadas. Para ello se usará como criterio de medición del **artículo 2.3.3.1.6.1. del Decreto número 1077 de 2015, o la que la modifique, complemente o sustituya.**

3.3. Sostenibilidad financiera: La inversión se aprueba con fuentes totalmente identificadas y acreditadas para su ejecución, puesta en marcha, operación, mantenimiento y reposición.

3.4. Información como bien público: La información sectorial es pública, se reporta periódicamente por los Gestores de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PDA y entidades competentes según ley vigente y se publica en formato abierto.

3.5. Neutralidad de esquema con suficiencia técnica: el apoyo del gasto público no se otorga ni se niega por la naturaleza jurídica del prestador, sino por la viabilidad técnica y financiera demostrada del proyecto, evaluada con el mismo estándar para el operador empresarial, el comunitario, el mixto o el municipio que presta directamente.

3.6. Complementariedad: función por la cual el departamento apoya y refuerza la gestión municipal en asuntos que exceden su capacidad técnica, financiera y operativa sin sustituir su competencia ni subordinar jerárquicamente.

3.7. Intermediación: principio por el cual el departamento actúa como nivel intermedio entre la Nación y los municipios, canalizando y armonizando la política nacional del sector con la ejecución municipal.

3.8. Asociatividad: El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas.

Artículo 4°. Definiciones. Plan Departamental de Agua (PDA): Conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional mediante las cuales, en el ámbito de cada departamento, se armonizan los recursos y las actuaciones de la Nación, del departamento, de los municipios y distritos vinculados, de las autoridades ambientales y de las personas prestadoras, con el fin de implementar esquemas eficientes y sostenibles que garanticen el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento básico, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales, las personas prestadoras de los servicios públicos, las comunidades organizadas y, la implementación efectiva de esquemas de regionalización y asociativos comunitarios.

4.1. Articulación territorial: Coordinación de actuaciones, recursos e información entre la Nación, el departamento, los municipios y distritos, las autoridades ambientales y las personas prestadoras, dentro de sus competencias legales.

4.2. Instrumentos de planeación: Son, de manera taxativa, los siguientes documentos aprobados por el Comité Directivo del Plan Departamental de Agua: el Manual Operativo, el Plan Estratégico de Inversiones, el Plan de Aseguramiento de la Prestación, el Plan Ambiental, el Plan de Gestión Social, el Plan de Gestión del Riesgo Sectorial y el Plan de Acción Municipal regulado en esta ley. Ningún otro documento produce el efecto vinculante previsto en esta ley.

4.3. Cierre financiero: Acreditación de la totalidad de los recursos requeridos para ejecutar un proyecto, incluidos los costos de inversión, interventoría durante toda la ejecución, operación y mantenimiento del periodo de puesta en marcha, funcionamiento y reposición de los componentes cuya vida útil lo exija, para estos efectos, la acreditación exige que la fuente esté identificada y comprometida mediante acto o documento que vincule a quien la aporta, y no basta con su mera identificación.

4.4. Prestación comunitaria: Prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado o aseo por organizaciones autorizadas, en los términos del numeral 15.4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, particularmente en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas. Esta ley no crea una categoría de prestador distinta de las previstas en dicho artículo ni un régimen paralelo.

4.5. Reporte oficial sectorial: Acto por el cual las entidades participantes y las personas prestadoras remiten al Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico (SINAS) la información técnica, financiera, administrativa y de cobertura, conforme a los formatos, la periodicidad y las condiciones que establezca el Gobierno nacional.

4.6. Proyecto sectorial: Conjunto de acciones e inversiones destinadas a ampliar, rehabilitar, optimizar o asegurar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico, y comprende la preinversión, los estudios y los diseños.

4.7. Decisión vinculante en PDA: Decisión adoptada por el Comité Directivo del PDA, dentro de sus competencias y con las mayorías exigidas, que obliga a los participantes vinculados respecto de los compromisos, recursos y actuaciones expresamente aprobados, y que cumple el contenido mínimo previsto en el artículo 24 de esta ley.

Artículo 5°. Remisión en materia de competencias y de sistema general de participaciones. La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y el régimen de distribución, destinación, monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones se rigen por las normas orgánicas y especiales que los regulan.

Parágrafo. Ninguna disposición de esta ley crea causales de suspensión de giros, giro directo o asunción temporal de competencias respecto de los recursos del Sistema General de Participaciones distintas de las previstas en el Decreto Ley 28 de 2008 y en las normas que lo modifiquen.

CAPÍTULO II

Instancias de articulación

Artículo 6°. Instancias del sistema. La articulación de las decisiones del sector se ejerce a través de tres instancias que deciden sobre inversión sectorial y no sobre la política del recurso hídrico ni sobre materias reservadas a las autoridades ambientales o al regulador, las cuales son:

1. Comité Nacional de Planeación de Inversiones en Agua y Saneamiento Básico.
2. Comité Directivo del Plan Departamental de Agua.
3. Espacio municipal de articulación sectorial.

Artículo 7°. Concurrencia y subsidiariedad. Cuando una misma decisión pueda corresponder a más de una instancia, decidirá la instancia de menor nivel territorial que cuente con la capacidad técnica, financiera y operativa para adoptarla.

La competencia solo se desplazará a la instancia de nivel superior cuando la incapacidad de la instancia inferior se acredite mediante decisión motivada, o cuando esta lo solicite, y el desplazamiento será temporal y cesará cuando desaparezcan las circunstancias que lo motivaron.

Las diferencias sobre la instancia competente serán resueltas por el Comité Nacional de Planeación de Inversiones en Agua y Saneamiento Básico mediante decisión motivada, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la solicitud de cualquiera de las instancias involucradas, sin que ello altere la distribución legal de competencias entre niveles de gobierno.

En caso que no se llegue a un acuerdo entre las instancias involucradas de nivel municipal y departamental que no logren suscribirse a un Plan Departamental de Agua, se autoriza a la Nación para que asigne de manera directa los recursos al municipio.

Artículo 8°. Comité nacional de planeación de inversiones en agua y saneamiento básico. Créase el Comité Nacional de Planeación de Inversiones en Agua y Saneamiento Básico, integrado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, quien lo presidirá y ejercerá su secretaría técnica; el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Comité no tiene personería jurídica, planta de personal ni presupuesto propio, y sesiona con los recursos de las entidades que lo integran.

El Comité sesionará como mínimo cada tres (3) meses, y la secretaría técnica deberá convocarlo dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la solicitud de cualquiera de sus integrantes.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará el funcionamiento interno del Comité y su reglamento de sesiones dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley.

Parágrafo 2°. El Comité Nacional de Planeación de Inversiones en Agua y Saneamiento Básico asume las funciones del Comité Directivo del Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico (SINAS). A partir de la entrada en vigencia de esta ley no podrá existir más de una instancia nacional con funciones de dirección sobre ese sistema.

Artículo 9°. Funciones del comité nacional de planeación de inversiones en agua y saneamiento básico. Son funciones del Comité Nacional de Planeación de Inversiones en Agua y Saneamiento Básico:

1. Aprobar, mediante decisión motivada y pública, las excepciones de asignación directa de recursos del Presupuesto General de la Nación, a municipios y distritos por fuera del escenario del Plan Departamental de Agua. La excepción solo procederá cuando concurra alguna de las siguientes causales: que el municipio no esté vinculado a un Plan Departamental de Agua; que el Plan carezca de instrumentos de planeación vigentes; que se trate de atención de una situación de desastre o calamidad declarada; que el proyecto haya sido ordenado por decisión judicial en firme; o que el municipio se encuentre entre los de mayor déficit de cobertura o mayor índice de riesgo de la calidad del agua, conforme al dato oficial sectorial. La decisión identificará la causal invocada, su soporte técnico y el monto asignado, y se registrará en el SINAS.
2. Aplicar el principio de correspondencia entre aporte y decisión al definir el nivel de rendición de cuentas exigible a cada departamento, en función de la participación de la Nación en la financiación del respectivo Plan.
3. Resolver las diferencias sobre la instancia competente en los términos del artículo 7°, sin que la decisión pueda alterar la distribución legal de competencias entre niveles de gobierno.

4. Aprobar los lineamientos de operación y el plan del Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico (SINAS), y verificar el reporte de las instancias departamentales y municipales.
5. Aprobar y publicar la línea base única del sector y certificar el dato oficial sectorial, con la periodicidad que fije la reglamentación y en todo caso al menos una vez al año.
6. Rendir al Congreso de la República, dentro de los primeros quince (15) días de cada legislatura, un informe anual sobre la asignación de la inversión sectorial de la Nación, las excepciones aprobadas, el estado del SINAS y el desempeño de los mecanismos de viabilización.
7. Las demás que le asigne la ley.

Artículo 10. Participación complementaria en el comité nacional. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres concurrirán a las sesiones en que se traten asuntos de su competencia, con voz en ellos, y deberán aportar la información técnica de su ámbito que el Comité les solicite. No integran el núcleo decisorio y su ausencia no afecta el *quorum*.

Parágrafo. La concurrencia del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales será obligatoria cuando se traten asuntos de disponibilidad de la fuente de abastecimiento y de gestión del riesgo asociado a la variabilidad climática.

CAPÍTULO III

Carácter vinculante de las decisiones del comité directivo

Artículo 11. Carácter vinculante de las decisiones del comité directivo del plan departamental del agua: Con el fin de establecer el carácter vinculante de las decisiones mediante las cuales los Comités Directivos de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento aprueben los instrumentos de planeación y sus modificaciones, de conformidad con las competencias constitucionales y legales de los participantes vinculados se añade un parágrafo al artículo 21 de Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:

“PARÁGRAFO 5º. *Las decisiones mediante las cuales los Comités Directivos de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento aprueben los instrumentos de planeación del respectivo Plan, así como sus modificaciones, adoptadas dentro de sus competencias y con las mayorías exigidas, son de obligatorio cumplimiento para los participantes vinculados al respectivo Plan, quienes deberán acogerlas dentro del ámbito de sus competencias y de conformidad con el ordenamiento jurídico.*

El carácter vinculante de estas decisiones no implica el traslado, la sustitución ni el desconocimiento de las competencias constitucionales y legales atribuidas a las entidades territoriales, a las autoridades ambientales, a las personas prestadoras o a las demás entidades participantes”.

Artículo 12. Mayorías. La aprobación y la modificación de los instrumentos de planeación del Plan Departamental de Agua requerirán el voto favorable del Gobernador.

Se requerirá además el voto favorable del delegado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio únicamente cuando el instrumento comprometa recursos de la Nación o de sus entidades descentralizadas.

En los Planes clasificados en el nivel bajo conforme a la medición anual de capacidad institucional y resultados de los PDA, la aprobación y la modificación de los instrumentos requerirán el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros asistentes, incluida la presencia de al menos uno de los alcaldes que representan a los municipios y distritos participantes.

Estas mayorías constituyen exigencia mínima y la reglamentación no podrá reducirlas.

Parágrafo 1º. La participación de la Nación en la financiación de los Planes Departamentales de Agua determina el nivel de rendición de cuentas exigible al departamento ante las instancias nacionales del sistema, y no altera las mayorías previstas en este artículo.

Artículo 13. Reglamentación. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentará la presente ley dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación, especialmente en lo relacionado con los mecanismos para la adopción, comunicación, seguimiento y verificación del cumplimiento de las decisiones de los Comités Directivos de los PDA, el trámite de la solicitud de modificación por imposibilidad de cumplimiento prevista en el artículo 27, el contenido y la adopción del Plan de Acción Municipal, y la actualización y operación del Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico (SINAS).

Vencido el plazo sin que se haya expedido la reglamentación, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio informará al Congreso de la República las razones del incumplimiento, dentro del mes siguiente y en el informe anual previsto en el numeral 6 del artículo 9º. El vencimiento del plazo de reglamentación no suspende la vigencia ni la exigibilidad de las disposiciones de esta ley que no requieran desarrollo reglamentario.

Las disposiciones reglamentarias vigentes de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento continuarán aplicándose en todo aquello que no resulte contrario a la presente ley, hasta tanto sean adecuadas por el Gobierno nacional.

Artículo 14. Espacio municipal de articulación sectorial. En cada municipio y distrito funcionará un espacio de articulación sectorial, presidido por el alcalde, con participación de las personas prestadoras que operen en su territorio, incluidas las organizaciones autorizadas a que se refiere el numeral 15.4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, y de la autoridad ambiental con jurisdicción. Su funcionamiento no requiere acto de creación ni erogación adicional y podrá cumplirse a través de una instancia municipal existente.

Le corresponde priorizar los proyectos que el municipio someterá a las demás instancias del sistema, verificar su coherencia con los instrumentos de planeación local y formular el Plan de Acción Municipal.

El Plan de Acción Municipal es el instrumento de planeación sectorial del municipio y contendrá, como mínimo, el diagnóstico de coberturas y calidad, la identificación de las soluciones para la zona urbana y la rural, los proyectos priorizados con su estado de estructuración, y las fuentes de financiación previstas. Será adoptado por el alcalde y remitido al Gestor del Plan Departamental de Agua y al SINAS para consideración de priorización en las instancias de Comité Directivo PDA y Comité Nacional.

Parágrafo 1º. El Comité Directivo del Plan Departamental de Agua deberá pronunciarse de manera motivada sobre los proyectos priorizados en los Planes de Acción Municipales al momento de aprobar o modificar el Plan Estratégico de Inversiones, indicando cuáles se incorporan y, respecto de los que no, las razones técnicas, financieras o jurídicas que lo impiden.

Parágrafo 2º. Los lineamientos del Plan de Acción Municipal contenidos en el Manual Operativo de cada Plan Departamental de Agua no podrán exigir contenidos adicionales a los previstos en este artículo y en la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

Artículo 15. Modificación del artículo 250 de la Ley 1450 de 2011. Modifíquese el artículo 250 de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 250. EVALUACIÓN Y VIABILIZACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROYECTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es competente para evaluar y viabilizar; a través del mecanismo nacional, los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación y de sus entidades públicas descentralizadas.

Los proyectos del sector que no incorporen recursos de la Nación serán evaluados y viabilizados por el mecanismo departamental del respectivo departamento.

Ambos mecanismos se sujetarán a los estándares mínimos, a los plazos, a la regla de acreditación única de requisitos y a las obligaciones de reporte y publicidad previstos en la ley que regula la articulación del sector; y a la reglamentación que expida el Gobierno nacional”.

CAPÍTULO IV

Información sectorial

Artículo 16. Ampliación del sistema de inversiones en agua potable y saneamiento básico (SINAS). El Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico (SINAS), creado por el artículo 57 de la Ley 1537 de 2012, es el sistema único de información de las inversiones del sector de agua potable y saneamiento básico. Su ámbito se amplía en los siguientes términos:

1. El deber de reportar iniciativas y proyectos de inversión al SINAS comprende la totalidad de las fuentes de financiación, y no únicamente aquellas que requieran recursos del Presupuesto General de la Nación. Comprende, entre otras, los recursos del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías, los recursos propios de las entidades territoriales, los provenientes de cooperación, de crédito y de obras por impuestos, los proyectos viabilizados por los mecanismos departamentales, y las obras que se remuneran vía tarifa dentro de los planes de obras e inversiones regulados.

2. El registro en el SINAS se extiende desde la formulación y la viabilización hasta el seguimiento de la ejecución y la entrada en operación del proyecto. Cada proyecto tendrá un identificador único que se conservará durante todo el ciclo, cualquiera sea la entidad que lo formule, viabilice, financie o ejecute.

3. El SINAS registrará las decisiones vinculantes de las instancias del sistema, los conceptos de viabilidad, los Planes de Acción Municipales y los instrumentos de planeación de los Planes Departamentales de Agua.

Parágrafo. La información del SINAS es pública y se publicará en formato abierto, con trazabilidad por municipio, por departamento y por prestador, y con series históricas comparables, sin perjuicio de la reserva legal que corresponda.

Artículo 17. Interoperabilidad y reporte único. El SINAS deberá interoperar con el Sistema Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios previsto en el artículo 53 de la Ley 142 de 1994 y en el artículo 14 de la Ley 689 de 2001; con el Sistema Unificado de Inversión Pública y el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional de que tratan el artículo 27 de la Ley 152 de 1994 y el Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1082 de 2015; con el Formulario Único Territorial de que trata el Título 4 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto número 1068 de 2015; con el Sistema de Vigilancia de la Calidad del Agua Potable previsto en el Decreto número 1575 de 2007; con la plataforma de información de agua y saneamiento rural utilizada por el sector; y con los registros del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

La interoperabilidad se sujetará al marco previsto en el artículo 10 de la Ley 2052 de 2020 y en el Título 17 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1078 de 2015.

Parágrafo. Ningún dato que ya reposé en alguno de los sistemas señalados podrá exigirse nuevamente al prestador, al municipio, al distrito o al departamento. La entidad que lo requiera lo consultará directamente en el sistema donde reposa. El Gobierno nacional adecuará los formatos y las periodicidades de reporte para hacer efectiva esta regla dentro del plazo previsto en el artículo 13.

Artículo 18. Dato oficial sectorial y línea base única. El Comité Nacional de Planeación de Inversiones en Agua y Saneamiento Básico certificará el dato oficial sectorial de cobertura, calidad, continuidad y ejecución de inversiones, con la periodicidad que fije la reglamentación y en todo caso al menos una vez al año, con fundamento en la información del SINAS y de los sistemas con los que interopera.

El dato oficial sectorial prevalece sobre cualquier otro para las decisiones de asignación, priorización y seguimiento previstas en esta ley, y constituye la línea base única del sector para efectos de la fijación y verificación de metas.

Parágrafo. La certificación indicará la fuente de cada dato, su fecha de corte y la metodología aplicada, y será publicada en formato abierto.

Artículo 19. Registro y seguimiento de las decisiones. La secretaría técnica de cada instancia llevará el registro de las decisiones vinculantes, de las obligaciones derivadas de ellas y de su estado de cumplimiento, lo reportará al SINAS y presentará a la instancia un informe semestral, que será público.

CAPÍTULO V

Disposiciones finales

Artículo 20. Gestor del plan departamental de agua. Subir a artículo 12 El Gestor es la estructura operativa responsable de la gestión, planeación, implementación y ejecución del Plan Departamental de Agua, y ejerce la secretaría técnica de su Comité Directivo.

Podrán ser Gestores el departamento o las personas prestadoras de servicios públicos del orden departamental, en los términos que fije la reglamentación.

Corresponde al Gestor elaborar y concertar con el departamento las propuestas de instrumentos de planeación y sus modificaciones; apoyar a los municipios y distritos en su competencia de asegurar la prestación; estructurar y presentar los proyectos ante el mecanismo de viabilización competente; incorporar los proyectos viabilizados al Plan de Acción del municipio respectivo; y reportar al SINAS la información a su cargo.

Parágrafo. Los municipios y distritos podrán presentar directamente sus proyectos ante el mecanismo nacional o departamental de viabilización que corresponda.

Artículo 21. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, adiciona un parágrafo 5° al artículo 21 de la Ley 1450 de 2011, modifica el artículo 250 de la misma ley y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Parágrafo. El Decreto número 1077 de 2015, el Decreto número 475 de 2015 y el Decreto número 1425 de 2019 continúan vigentes en todo aquello que no resulte contrario a la presente ley, hasta tanto sean adecuados por el Gobierno nacional en el plazo previsto en el artículo 13.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 317 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se fortalece la capacidad de articulación, ejecución y control territorial de los servicios de agua y saneamiento y se dictan otras disposiciones

El artículo 145 de la Ley 5ª de 1992 indica la exigencia de que todo proyecto de ley presentado ante la Secretaría General de la respectiva Corporación deberá contener un título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos, por tal razón, el presente documento, expone los motivos por los cuales se presenta esta iniciativa legislativa.

1. COMPETENCIA

El Congreso de la República es competente para tramitar y aprobar la presente iniciativa, en ejercicio de su función legislativa y de la cláusula general de competencia constitucional que la carta política le atribuye para expedir las leyes y desarrollar sus mandatos.

El artículo 114 de la Constitución Política dispone que corresponde al Congreso de la República “*reformular la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración*”; esta disposición reconoce al Congreso como titular de la función legislativa y como órgano democrático representativo encargado de adoptar las normas necesarias para desarrollar los fines del Estado, garantizar los derechos de la población y atender asuntos de interés general.

A su vez, el artículo 150 superior establece que corresponde al Congreso “*hacer las leyes*” y, por medio de ellas, entre otras funciones, “*interpretar, reformar y derogar las leyes*”; esta atribución habilita al legislador para expedir disposiciones orientadas a organizar la acción estatal, definir instrumentos de política pública, establecer mecanismos de coordinación institucional y regular materias vinculadas con la protección ambiental, la prestación de los servicios públicos y la garantía del acceso al agua.

En ese sentido, la presente iniciativa se inscribe dentro de la competencia legislativa ordinaria del Congreso, pues busca modificar una ley de la república para hacer vinculante o de obligatorio cumplimiento las decisiones que se tomen en los Planes Departamentales de Agua. Por consiguiente, el Congreso de la República se encuentra plenamente facultado para conocer, debatir y aprobar el presente proyecto de ley, sin perjuicio de las competencias constitucionales y legales asignadas al Gobierno nacional y a las entidades territoriales.

Por tratarse de un proyecto de ley ordinaria, la iniciativa deberá surtir el procedimiento previsto en los artículos 154, 157, 158, 160, 161 y 162 de la Constitución Política, así como en la Ley 5.^a de 1992, Reglamento del Congreso de la República.

De conformidad con el artículo 2° de la Ley 3^a de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 754 de 2002, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes funcionan Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de surtir el primer debate de los proyectos de ley o de acto legislativo relacionados con los asuntos de su competencia.

En consecuencia, una vez radicada y publicada la presente iniciativa, deberá ser repartida a la Comisión Constitucional Permanente que corresponda según su materia predominante.

Sin perjuicio de lo anterior, se considera que es la Comisión Sexta Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2° de la Ley 3^a de 1992, por cuanto versa sobre: *“comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestación de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura”*.

2. CONTENIDO, OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como **OBJETO** fortalecer la planificación, coordinación, decisión, ejecución y seguimiento de las inversiones y acciones del sector de agua potable y saneamiento básico, mediante la creación del Comité Nacional del Agua, el fortalecimiento de la articulación entre la Nación, los departamentos, los municipios y distritos, y el reconocimiento del carácter vinculante de las decisiones adoptadas por los Comités Directivos de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PDA, dentro del ámbito de las competencias constitucionales y legales de sus participantes.

A ese núcleo se suman tres componentes que completan la articulación material que la iniciativa persigue y que se explican en detalle más adelante: la ordenación de los mecanismos nacional y departamentales de evaluación y viabilización de proyectos, la ampliación del Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico como sistema único de información del sector, y la regulación del Plan de Acción Municipal como instrumento que da efecto real a la instancia municipal.

Los PDA constituyen un instrumento fundamental para articular los esfuerzos de la Nación, los departamentos, los municipios y demás actores involucrados en la garantía de los servicios

públicos de agua potable y saneamiento básico, y su finalidad exige que las decisiones adoptadas dentro de sus instancias de dirección puedan traducirse efectivamente en actuaciones administrativas, presupuestales, contractuales, técnicas y operativas que permitan materializar las inversiones y proyectos definidos para cada territorio.

Sin embargo, la efectividad de este instrumento de planificación y coordinación se ve limitada cuando las decisiones adoptadas por los Comités Directivos carecen de un mecanismo jurídico claro que permita exigir su cumplimiento a las entidades que participan en el respectivo PDA, y en consecuencia, existe una diferencia entre la capacidad formal de adoptar decisiones dentro de los PDA y la posibilidad real de garantizar su ejecución a nivel articular entre instancias nacionales, departamentales y municipales.

Es por eso que, adicionalmente, esta iniciativa propone crear el Comité Nacional del Agua como instancia de articulación estratégica entre las entidades nacionales competentes y los representantes de los niveles departamental y municipal. Su finalidad será orientar la coordinación sectorial, promover la concurrencia de recursos, identificar barreras para la ejecución de proyectos y hacer seguimiento a las prioridades nacionales y territoriales en materia de agua potable y saneamiento básico.

La denominación de esa instancia fue precisada de manera deliberada. Se evitó llamarla Consejo o Comité Nacional del Agua porque el Consejo Nacional del Agua ya existe, creado por el Decreto número 585 de 2017, que adicionó un capítulo al Decreto número 1076 de 2015, con el objeto de coordinar las políticas de las entidades del Estado con la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Aquel se ocupa del agua como recurso natural bajo liderazgo del Ministerio de Ambiente; este se ocupa de la planeación de la inversión en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, y lo integra el Ministerio de Hacienda, que no forma parte de aquel. El nombre delimita la competencia y evita la confusión normativa.

Por otro lado, el Comité Nacional del Agua no sustituirá las competencias de las entidades territoriales, las autoridades ambientales, las comisiones de regulación, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, las personas prestadoras ni las demás autoridades competentes. Su función será facilitar la coordinación interinstitucional y territorial, respetando la autonomía territorial, el principio de legalidad y las competencias constitucionales y legales de cada participante.

Este proyecto pretende cerrar dicha brecha, buscando consolidar un modelo de gobernanza sectorial que conecte las prioridades nacionales con las necesidades departamentales y municipales, mejore la concurrencia de recursos y permita que los instrumentos de planeación se traduzcan

en resultados efectivos para las comunidades, especialmente en los territorios con mayores brechas de acceso a agua potable y saneamiento básico.

Este proyecto de ley se encuentra integrado por 34 artículos con el siguiente **CONTENIDO:**

ARTICULO	CONTENIDO
Artículo 1	Objeto
Artículo 2	Ámbito de aplicación
Artículo 3	Principios
Artículo 4	Definiciones
Artículo 5	Remisión en materia de competencias y Sistema General de Participaciones
Artículo 6	Instancias del sistema
Artículo 7	Concurrencia y subsidiariedad
Artículo 8	Comité Nacional de Planeación de Inversiones en Agua y Saneamiento Básico
Artículo 9	Funciones
Artículo 10	Participación complementaria
Artículo 11	Carácter vinculante de las decisiones del Comité Directivo del Plan Departamental de Agua
Artículo 12	Mayorías
Artículo 13	Reglamentación
Artículo 14	Espacio municipal de articulación sectorial y Plan de Acción Municipal
Artículo 15	Modificación del artículo 250 de la Ley 1450 de 2011
Artículo 16	Ampliación del Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico (SINAS)
Artículo 17	Interoperabilidad y reporte único
Artículo 18	Dato oficial sectorial y línea base única
Artículo 19	Registro y seguimiento de las decisiones
Artículo 20	Gestor del Plan Departamental de Agua
Artículo 21	Vigencia y derogatorias

La **JUSTIFICACIÓN** de este proyecto de ley tiene su fundamento en el artículo 250 de la Ley 1450 de 2011 se titula “Evaluación y viabilización de proyectos de agua y saneamiento” y contiene dos incisos que crean dos mecanismos paralelos. El primero atribuye al ministerio del sector la competencia para evaluar y viabilizar los proyectos que soliciten apoyo financiero de la Nación “a través del mecanismo que defina”. El segundo dispone que los proyectos financiados exclusivamente con recursos de las entidades territoriales en el marco de los Planes Departamentales serán evaluados y viabilizados “a través de un mecanismo regional, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional”. La norma creó dos puertas y no construyó puente entre ellas.

La naturaleza de estos instrumentos parte de una realidad institucional consistente en la prestación adecuada de los servicios de agua potable y saneamiento básico requiere de la concurrencia de diferentes entidades, competencias y fuentes de financiación.

Las necesidades de infraestructura, ampliación de cobertura, mejoramiento de los sistemas existentes y sostenibilidad de los servicios no pueden ser atendidas exclusivamente desde una única entidad territorial o autoridad.

El régimen departamental, además, es incompleto. El artículo 11 del Decreto número 475 de 2015 fija dos plazos, diez días hábiles para la revisión técnica del evaluador y cinco días hábiles para que sesione el comité técnico, pero no establece plazo para requerir ajustes, ni plazo de subsanación, ni plazo total del trámite, ni consecuencia por el vencimiento de los que sí prevé, ni regla aplicable cuando la revisión técnica resulta desfavorable. A

falta de norma especial se aplica de manera supletiva el régimen general del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que no fue diseñado para este trámite.

Tampoco existe reconocimiento recíproco entre los dos mecanismos. La única conexión normativa entre ellos es el deber de remitir al ministerio copia de la carta de viabilidad expedida por el mecanismo departamental, que es un deber de reporte y no un reconocimiento de validez: no impide una segunda evaluación ni tiene por acreditado requisito alguno. Las normas generales de racionalización de trámites no resuelven el problema, porque el artículo 9° del Decreto Ley 019 de 2012 prohíbe exigir documentos que ya reposen “en la entidad ante la cual se está tramitando”, fórmula que opera dentro de una misma entidad y no alcanza el traslado de acreditaciones entre el comité departamental y el viceministerio, que son autoridades distintas de niveles distintos.

Esta situación puede generar una brecha entre la planeación y la ejecución, pues una decisión puede ser adoptada dentro del respectivo Comité Directivo, pero su materialización depender posteriormente de múltiples actuaciones administrativas, presupuestales, contractuales, técnicas u operativas que pueden no producirse de manera oportuna o coordinada.

El propio gobierno reconoció esta situación. El considerando quinto del Decreto número 475 de 2015 admite que la evaluación del mecanismo departamental, sumada a la inscripción en el banco de proyectos departamental, constituye “un doble trámite con carga de tiempo y remuneratoria”. Lo reconoció en 2015 y lo resolvió solo en parte, porque el artículo 9° del mismo.

Los artículos 15 a 22 atienden ese conjunto de problemas con reglas comunes a los dos mecanismos: estándares mínimos de operación, plazos ciertos con requerimiento único e integral, acreditación única de requisitos, instancia única cuando concurren varias fuentes, apoyo técnico de la Nación que se inserta en el concepto técnico y no en la decisión, y seguimiento estadístico del trámite. El artículo 22 modifica el artículo 250 de la Ley 1450 de 2011 para actualizar la denominación del ministerio competente y someter ambos mecanismos a esas reglas comunes, sin alterar el reparto de competencias que la norma ya establece.

Este es el punto donde el departamento ejerce competencia propia y donde el apoyo técnico de la Nación produce mayor rendimiento, porque el esquema vigente ya atribuye al comité técnico departamental la emisión del concepto y al Gobernador la decisión de viabilidad. El apoyo nacional se ubica en el lugar del concepto técnico y nunca en el de la decisión, de modo que no hay traslado de competencia ni sustitución del departamento.

En este contexto, los PDA permiten organizar y coordinar actuaciones alrededor de objetivos comunes, definir inversiones y proyectos y

establecer responsabilidades entre los distintos participantes. En la práctica, la existencia de una instancia colegiada encargada de adoptar decisiones dentro del esquema institucional de los PDA pierde capacidad de dirección cuando las determinaciones adoptadas no cuentan con un mecanismo jurídico claro que permita asegurar su cumplimiento por parte de las entidades responsables.

Una decisión de inversión o priorización puede exigir posteriormente la apropiación o modificación de recursos, la celebración de convenios o contratos, la elaboración de estudios y diseños, la obtención de permisos o la ejecución de obras.

Por esta razón, el proyecto de ley establece que las entidades y participantes obligados deberán adelantar las actuaciones administrativas, presupuestales, contractuales, técnicas y operativas necesarias para dar cumplimiento a las decisiones adoptadas por el Comité Directivo, de acuerdo con los términos, condiciones y responsabilidades definidos en cada decisión.

De esta manera, se busca que el PDA no opere únicamente como un espacio de concertación institucional, sino como un verdadero instrumento de planificación y ejecución coordinada de las políticas y proyectos de agua potable y saneamiento básico y, la fuerza vinculante propuesta permite, además, fortalecer la responsabilidad institucional, pues el incumplimiento injustificado podrá dar lugar a las actuaciones de seguimiento y a las responsabilidades administrativas, fiscales, disciplinarias, contractuales o de cualquier otra naturaleza que correspondan conforme a la Constitución y la ley.

Ahora bien, es preciso mencionar que la iniciativa no pretende otorgar a los Comités Directivos competencias distintas de aquellas que actualmente les reconoce el ordenamiento jurídico, por el contrario, la fuerza vinculante se predica exclusivamente de las decisiones que sean adoptadas en ejercicio de las competencias atribuidas legalmente a estas instancias.

En consecuencia, la propuesta no convierte al Comité Directivo en una autoridad superior a las entidades territoriales, las empresas de servicios públicos, las autoridades ambientales o las demás entidades participantes.

La obligatoriedad propuesta debe entenderse dentro del ámbito de las competencias constitucionales, legales, reglamentarias y convencionales de cada participante, significando esto que la decisión adoptada por el Comité Directivo genera un deber de actuación, pero cada entidad deberá materializarla mediante los instrumentos jurídicos y administrativos que sean de su competencia.

Esta precisión resulta fundamental para preservar el principio de legalidad y evitar cualquier interpretación según la cual las decisiones de los PDA puedan sustituir las competencias propias de otras autoridades.

Por ello, cuando la ejecución de una decisión requiera la expedición de un acto administrativo, la celebración de un contrato o convenio, una apropiación o modificación presupuestal o cualquier otra actuación cuya competencia corresponda a una autoridad determinada, esta deberá adelantarla conforme al ordenamiento jurídico.

Otro punto importante para destacar es que, con el propósito de garantizar una aplicación uniforme de la ley, el proyecto establece que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, deberá reglamentar sus disposiciones dentro de los doce meses siguientes a su promulgación.

La reglamentación deberá desarrollar, entre otros aspectos, los mecanismos de adopción, comunicación, seguimiento y verificación del cumplimiento de las decisiones de los Comités Directivos, la identificación de las entidades responsables de su ejecución, los términos para su cumplimiento y los mecanismos aplicables frente a situaciones de incumplimiento.

Esta reglamentación permitirá establecer procedimientos claros para hacer efectiva la obligatoriedad prevista en la ley, sin desconocer las competencias constitucionales y legales de las entidades participantes.

Finalmente, respecto al impacto esperado, la aprobación de esta iniciativa permitirá fortalecer la capacidad institucional de los PDA y mejorar la articulación entre las entidades que participan en ellos.

En particular, se espera contribuir a una mayor eficacia en la ejecución de proyectos de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, reducir los riesgos derivados de la falta de coordinación institucional y fortalecer los mecanismos de seguimiento sobre las decisiones adoptadas.

La medida también permitirá mejorar la trazabilidad de las responsabilidades institucionales, en la medida en que las decisiones deberán definir los términos, condiciones y responsables de su ejecución.

2.1. AUTONOMÍA TERRITORIAL Y REGLA DE SUBSIDIARIEDAD

Tres decisiones de diseño responden a la exigencia de respetar la autonomía territorial, y conviene explicarlas porque son las que darán soporte al proyecto en el control de constitucionalidad.

La primera es el principio de autonomía territorial, incorporado expresamente al artículo 3° junto con la invocación de los artículos 287, 288 y 298 de la Constitución. En una ley que establece decisiones vinculantes sobre entidades territoriales, la autonomía no puede quedar implícita.

La segunda es la regla de subsidiariedad del artículo 7°. La fórmula según la cual decide la instancia cuyo ámbito comprenda la totalidad de los efectos del proyecto tendría un efecto contrario

al buscado, porque casi todo proyecto de acueducto produce efectos que exceden el municipio, ya sea por la fuente compartida, por la cuenca o por el vertimiento aguas abajo, de modo que toda decisión terminaría desplazándose hacia arriba. La regla adoptada es la inversa: decide la instancia de menor nivel territorial con capacidad, y la competencia solo se desplaza hacia arriba cuando la incapacidad se acredita mediante decisión motivada o cuando la propia instancia lo solicita, y de manera temporal. Eso es subsidiariedad y es coherente con el diseño del reglamento vigente de los Planes Departamentales.

La tercera es la regla de mayorías del artículo 12. Exigir el voto favorable del delegado del ministerio para aprobar el instrumento de planeación departamental, con independencia de si la Nación aporta recursos, equivale a un veto nacional sobre la planeación del departamento y contradice el principio de correspondencia entre aporte y decisión que el proyecto consagra. Por eso el voto favorable del ministerio se exige únicamente cuando el instrumento compromete recursos de la Nación. En el mismo sentido, la unanimidad de los asistentes en los Planes del nivel más exigente no es una regla de decisión sino de bloqueo, porque un solo asistente paraliza el instrumento; se sustituye por una mayoría cualificada de dos terceras partes con *quorum* decisorio y presencia de al menos un alcalde.

El principio de correspondencia entre aporte y decisión, que en versiones anteriores figuraba como parágrafo del artículo de mayorías, quedó elevado a principio en el artículo 3° y convertido en función del Comité en el numeral 2 del artículo 9°, que es donde produce efecto.

2.3. DELIMITACIÓN CON EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

El artículo 5° contiene la regla que permite tramitar esta iniciativa como ley ordinaria: la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y el régimen de los recursos del Sistema General de Participaciones se rigen por las normas orgánicas y especiales que los regulan, y esta ley no los modifica. Esa delimitación tiene tres consecuencias prácticas. El proyecto no queda atado a la suerte de la ley de competencias que desarrolle el Acto Legislativo número 03 de 2024, puede aprobarse y aplicarse cualquiera sea el resultado de esa discusión, y no ofrece a nadie el argumento de vicio de trámite por invasión de reserva orgánica. Esa delimitación exigía además una corrección de coherencia interna. En versiones anteriores, el artículo sobre consecuencias del incumplimiento ordenaba incorporar el incumplimiento de decisiones vinculantes como evento sujeto a valoración dentro de la estrategia de monitoreo del Decreto Ley 28 de 2008, lo que abría por vía indirecta una ruta hacia medidas sobre el Sistema General de Participaciones y contradecía el artículo 5°. Esa disposición fue suprimida. El parágrafo del artículo 33 conserva únicamente la regla de que respecto de esos recursos se aplican exclusivamente las medidas, causales y procedimientos del Decreto Ley 28 de 2008.

La única medida gravosa que el proyecto establece es la suspensión de desembolsos de cofinanciación nacional y de fuentes distintas del Sistema General de Participaciones, y quedó estructurada con tres elementos que el debido proceso exige: un supuesto definido, pues el artículo 33 precisa qué se entiende por incumplimiento reiterado; un límite, ya que la medida no puede afectar obras en ejecución, contratos vigentes, continuidad del servicio, recursos de operación ni pago de subsidios; y una garantía, consistente en acto administrativo motivado, requerimiento previo con plazo no inferior a treinta días hábiles y procedencia de los recursos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En conclusión, conviene cerrar precisando que este proyecto no modifica el Sistema General de Participaciones. No altera su distribución, su destinación ni sus criterios de asignación, y no crea causales de suspensión de giros, giro directo o asunción temporal de competencias distintas de las previstas en el Decreto Ley 28 de 2008, expedido con habilitación constitucional propia.

Tampoco modifica la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Los artículos 5°, 6°, 7° y 8° de la Ley 142 de 1994 quedan intactos, como quedan intactas las competencias de la Ley 1176 de 2007 y las que la Constitución radica en el municipio.

Por último, no se afecta el Régimen tarifario ni las competencias de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico ni tampoco se crean entidades nuevas, fondos o cargos. Lo que el proyecto hace es dotar de eficacia jurídica decisiones que el ordenamiento ya autoriza a adoptar, y ordenar procedimientos que hoy existen con mecanismos más ágiles y eficientes de articulación.

3. JUSTIFICACIÓN DEL MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

El régimen jurídico de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) se encuentra integrado por un conjunto de disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias, regulatorias y técnicas que determinan las competencias de las entidades participantes, las fuentes de financiación, los mecanismos de planeación, los procedimientos de viabilización y las responsabilidades asociadas a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

Este marco normativo evidencia que los PDA no constituyen una figura aislada dentro del ordenamiento jurídico, sino un instrumento de articulación entre diferentes niveles de gobierno y entidades públicas y privadas que concurren en la planeación, financiación y ejecución de proyectos destinados a garantizar estos servicios.

3.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El punto de partida del régimen jurídico se encuentra en los artículos 365 a 370 de la Constitución Política, que establecen el marco

constitucional de los servicios públicos, donde de acuerdo con este régimen, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es deber de este asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

A su vez, los artículos 287, 288 y 298 de la Constitución reconocen la autonomía de las entidades territoriales y establecen los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad como criterios para el ejercicio de las competencias entre los distintos niveles de gobierno, principios que resultan particularmente relevantes en materia Response: de agua potable y saneamiento básico, en la medida en que su garantía exige la articulación de competencias nacionales, departamentales y municipales.

El marco constitucional permite, por tanto, entender los PDA como instrumentos de coordinación y concurrencia y no como mecanismos de subordinación de una entidad territorial frente a otra, y donde la participación de las diferentes autoridades debe desarrollarse dentro del ámbito de las competencias que la Constitución y la ley les han atribuido.

En esta misma línea, el Acto Legislativo número 03 de 2024 modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y estableció una transición hacia un Sistema General de Participaciones que podrá alcanzar el 39,5 % de los Ingresos Corrientes de la Nación, incorporando el saneamiento básico entre los sectores priorizados, siendo la propia disposición constitucional condiciona esta transición a la expedición de la correspondiente ley orgánica de competencias.

3.2. NORMAS QUE ESTRUCTURAN LOS PLANES DEPARTAMENTALES DE AGUA

La incorporación de los PDA al ordenamiento jurídico nacional tiene como antecedente fundamental el artículo 91 de la Ley 1151 de 2007, mediante el cual se estableció que los recursos de apoyo de la Nación al sector de agua potable y saneamiento básico se ejecutarían en el marco de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento.

Posteriormente, el artículo 21 de la Ley 1450 de 2011 ordenó ajustar la estructuración y funcionamiento de los PDA conforme a la reglamentación expedida por el Gobierno nacional, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional y los esquemas de regionalización.

Conviene precisar el alcance de esas dos normas, porque de ello depende la necesidad de la intervención legislativa. Ninguna ley define qué es un Plan Departamental de Agua: el artículo 91 lo presupone y condiciona recursos a su existencia, y el artículo 21 remite su estructuración al reglamento. La definición está hoy en el Decreto número 1077 de 2015, en la redacción del Decreto número 1425 de 2019, según el cual los PDA son un conjunto de estrategias de planeación y coordinación

interinstitucional formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles que garanticen el acceso a agua potable y saneamiento básico. El artículo 4° de esta iniciativa recoge esa definición y le da rango legal.

El desarrollo reglamentario inicial se produjo mediante el Decreto número 3200 de 2008, posteriormente, el régimen fue incorporado al Decreto número 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, y parte de esta regulación fue subrogada por el Decreto número 1425 de 2019, que constituye actualmente uno de los principales instrumentos reglamentarios de la operación de los PDA.

El Decreto número 1077 de 2015, subrogado en esta materia por el Decreto número 1425 de 2019, establece la estructura operativa de los PDA y determina las funciones de los diferentes actores que intervienen en su funcionamiento.

Dentro de esta estructura se encuentra el Comité Directivo, integrado por el gobernador, delegados de los municipios y distritos vinculados, la autoridad ambiental con jurisdicción, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Nacional de Planeación, de acuerdo con las reglas establecidas en el Decreto número 1077 de 2015.

Entre sus funciones se encuentra la aprobación de los instrumentos de planeación y sus modificaciones con base en las propuestas del Gestor y los lineamientos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y la regulación vigente incluso establece determinadas exigencias respecto de la conformación de las mayorías necesarias para adoptar estas decisiones.

El mismo cuerpo reglamentario enumera los instrumentos de planeación del PDA, que son el Manual Operativo, el Plan Estratégico de Inversiones, el Plan de Aseguramiento de la Prestación, el Plan Ambiental, el Plan de Gestión Social y el Plan de Gestión del Riesgo Sectorial. Esa enumeración es la que el artículo 4° de esta iniciativa recoge de manera taxativa, de modo que la fuerza vinculante no recaiga sobre cualquier documento que el Comité Directivo apruebe sino sobre instrumentos determinados.

El Gestor, por su parte, desarrolla funciones de gestión, planeación, implementación y ejecución del PDA y ejerce la secretaría técnica del Comité Directivo, mientras que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Nacional de Planeación participan dentro de las competencias que les han sido asignadas por la regulación vigente. El artículo 32 de esta iniciativa reconoce al Gestor como estructura operativa del Plan y precisa que su sujeción a las decisiones del Comité Directivo deriva del convenio o del acto de designación, y no de una vinculación voluntaria como la de las entidades territoriales.

Esta estructura demuestra que el Comité Directivo no constituye una instancia meramente informal de concertación, sino un órgano integrado

dentro de la estructura reglamentaria de los PDA y al que el ordenamiento jurídico atribuye funciones concretas de dirección y aprobación de instrumentos de planeación. Sin embargo, del marco normativo reseñado no se desprende una regla legal expresa que establezca, con alcance general, que las decisiones adoptadas por los Comités Directivos sean obligatorias para las entidades y demás participantes vinculados al respectivo PDA. Precisamente en este punto se encuentra la necesidad de la intervención legislativa propuesta.

3.3. VIABILIZACIÓN DE PROYECTOS

El fundamento legal de la viabilización es el artículo 250 de la Ley 1450 de 2011, que no fue derogado por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015 ni por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, cuyas listas de derogatorias no lo incluyen. Su inciso primero atribuye al ministerio del sector la evaluación y viabilización de los proyectos que soliciten apoyo financiero de la Nación a través del mecanismo que defina, y su inciso segundo remite los proyectos financiados con recursos territoriales a un mecanismo regional, conforme a la reglamentación del Gobierno nacional. El texto se refiere aún al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, escindido por la Ley 1444 de 2011, y la competencia la ejerce hoy el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, razón por la cual el artículo 22 de esta iniciativa actualiza la denominación.

El Decreto número 475 de 2015 reglamentó el inciso segundo y creó el Mecanismo Departamental para la evaluación y viabilización de proyectos del sector a financiar con recursos que no provienen de la Nación, hoy compilado en el Decreto número 1077 de 2015. Su desarrollo instrumental está en la Resolución número 672 de 2015 del Ministerio de Vivienda, que adoptó la guía cuyos contenidos mínimos son obligatorios y que el Gobernador debe incorporar al proceso de evaluación. Ese decreto atribuye al comité técnico departamental la emisión del concepto de viabilidad y al Gobernador la decisión, esquema que esta iniciativa conserva.

El inciso primero, en cambio, nunca fue reglamentado por decreto. El mecanismo nacional ha sido regulado sucesivamente por resoluciones del Ministerio de Vivienda, de modo que el procedimiento por el cual se decide el acceso de un proyecto a los recursos de la Nación carece de desarrollo en norma con fuerza de ley o en decreto reglamentario compilado. Por esa razón los artículos 15 a 21 de esta iniciativa fijan por ley las reglas comunes de ambos mecanismos, sin sustituir la reglamentación operativa que corresponde al gobierno.

3.4. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN SECTORIAL

El artículo 57 de la Ley 1537 de 2012 creó, dentro de la estructura operativa del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico, con el objeto de planear, definir, sistematizar,

priorizar, viabilizar, implementar y monitorear, bajo criterios de optimización de resultados, eficiencia en la aplicación de recursos, cumplimiento de metas sectoriales y transparencia, la estructura de ejecución anual y la proyección quinquenal de proyectos del sector. Ese artículo se encuentra vigente y es el fundamento legal sobre el cual se apoyan los artículos 28 a 31 de esta iniciativa.

El Sistema fue reglamentado por la Resolución número 487 de 2017 del Ministerio de Vivienda, modificada por las Resolución número 246 de 2018 y 257 de 2020. Esa reglamentación define su ámbito de aplicación, sus órganos de dirección y administración, los sujetos obligados a reportar y los plazos de reporte, entre ellos el del gestor del Plan Departamental de Agua y el de las entidades territoriales.

El proyecto no crea un sistema nuevo porque no es necesario, y hacerlo produciría duplicidad de plataformas y de gobernanza. Lo que hace es ampliar por ley el ámbito del Sistema existente para superar la restricción reglamentaria que limita el deber de reporte de iniciativas a las que requieren recursos del Presupuesto General de la Nación, extender el registro desde la formulación hasta la entrada en operación del proyecto, y ordenar su interoperabilidad con los demás sistemas de información del Estado.

Los sistemas con los que debe interoperar tienen todos fundamento normativo propio. El Sistema Único de Información de servicios públicos domiciliarios se apoya en el artículo 53 de la Ley 142 de 1994 y en el artículo 14 de la Ley 689 de 2001, que adicionó un artículo nuevo a la Ley 142 y radicó en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios su establecimiento, administración y operación. El Sistema Unificado de Inversión Pública y el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional se fundan en el artículo 27 de la Ley 152 de 1994 y están regulados en el Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1082 de 2015. El Formulario Único Territorial está previsto en el Título 4 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto número 1068 de 2015 y reglamenta el artículo 31 de la Ley 962 de 2005 y el artículo 188 de la Ley 1753 de 2015. El Sistema de Vigilancia de la Calidad del Agua Potable tiene su fundamento en el Decreto número 1575 de 2007, que establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano y define el índice de riesgo de la calidad del agua.

La obligación de interoperar no es una creación de este proyecto. El artículo 10 de la Ley 2052 de 2020 impone a los sujetos obligados crear, diseñar o adecuar los mecanismos de intercambio de información de los sistemas y soluciones tecnológicas que soportan sus trámites, conforme al marco de interoperabilidad y a los lineamientos de vinculación al servicio de interoperabilidad de los servicios ciudadanos digitales; y el Título 17 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1078 de 2015 regula ese servicio y su carácter obligatorio.

Lo que el artículo 29 hace es aplicar ese marco general al sector y agregar la regla que le da eficacia práctica: ningún dato que ya reposé en alguno de esos sistemas puede exigirse nuevamente.

3.5. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y FINANCIACIÓN

El régimen normativo vigente distribuye las competencias relacionadas con los servicios de agua potable y saneamiento básico entre diferentes autoridades. La Nación conserva competencias en materia de regulación tarifaria, reglamentación técnica, política sectorial, viabilización de proyectos que involucren recursos nacionales, monitoreo y control del Sistema General de Participaciones y vigilancia de los prestadores, entre otras.

Los municipios y distritos mantienen, conforme al artículo 5° de la Ley 142 de 1994, la responsabilidad de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos en su territorio y de administrar los recursos que les corresponden del Sistema General de Participaciones. Los departamentos, conforme al artículo 7° de la misma ley, ejercen funciones de apoyo y coordinación, y conforme al artículo 3° de la Ley 1176 de 2007 concurren a la prestación mediante la promoción, estructuración e implementación de esquemas regionales. El párrafo 1° del artículo 4° de esa ley, en la redacción de la Ley 1977 de 2019, les atribuye además la asistencia técnica a distritos y municipios, y su párrafo 2° la coordinación de los proyectos municipales y el apoyo financiero a proyectos regionales.

Las autoridades ambientales conservan competencias autónomas en materia de concesiones de agua, permisos de vertimiento, tasas por uso y tasas retributivas, conforme a la Ley 99 de 1993. Esta distribución constituye un elemento esencial para comprender el alcance del presente proyecto de ley, que no pretende concentrar estas competencias en el Comité Directivo ni permitir que sus decisiones sustituyan los procedimientos o autorizaciones que correspondan a otras autoridades. El carácter vinculante propuesto opera dentro del ámbito de las competencias legales de cada participante: la decisión genera un deber de actuación, pero su ejecución debe materializarse mediante los instrumentos jurídicos, administrativos, presupuestales, contractuales, técnicos o ambientales que correspondan.

Respecto a la financiación de los PDA, su ejecución depende de la concurrencia de diversas fuentes, entre ellas los recursos del Sistema General de Participaciones destinados a agua potable y saneamiento básico, los del Sistema General de Regalías, los del Presupuesto General de la Nación, los recursos propios de departamentos y municipios, los provenientes de tasas ambientales y los mecanismos de crédito territorial.

En materia del Sistema General de Participaciones, la Ley 1176 de 2007 establece en su artículo 6° la distribución de la participación sectorial, asignando el 85 % a municipios y distritos y el 15 % a departamentos y al Distrito

Capital, con criterios de distribución en sus artículos 7 y 8, y determina en sus artículos 10 y 11 las actividades que pueden financiarse con esos recursos. El párrafo 2° del artículo 10 exige que las inversiones en infraestructura estén definidas en los planes de desarrollo y articuladas con el Plan Departamental de Agua, disposición que constituye el vínculo jurídico más firme entre los recursos y el instrumento de planeación departamental. El artículo 11 fue modificado por la Ley 2538 de 2025 en lo relativo a la garantía presupuestal del pago de subsidios.

Por su parte, la Ley 2056 de 2020 regula el Sistema General de Regalías y contempla la financiación de proyectos de inversión regional relacionados con agua y saneamiento básico. Su artículo 34 constituye además un precedente legislativo directo de las reglas de viabilización que esta iniciativa adopta, pues radicó la viabilidad en la entidad territorial beneficiaria, suprimió la segunda evaluación cuando un estructurador calificado ya emitió concepto y encomendó definir la instancia única cuando concurren varias fuentes de financiación.

La multiplicidad de fuentes refuerza la necesidad de contar con mecanismos eficaces de coordinación y ejecución, pues cuando una decisión de un Comité Directivo involucra recursos de diferentes fuentes o requiere actuaciones de distintas entidades, su materialización depende necesariamente de la actuación coordinada de los responsables.

3.6. REGLAMENTACIÓN TÉCNICA, MONITOREO Y CONTROL

En materia de requisitos técnicos, la Resolución número 0330 de 2017 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio contiene el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, aplicable al diseño, construcción, puesta en marcha, operación, mantenimiento y rehabilitación de los proyectos del sector. Esa resolución fue modificada por la Resolución número 0799 de 2021 y corregida por la Resolución número 0908 del mismo año, de modo que la cita correcta comprende las tres. De igual manera, la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico desarrolla las materias propias de su competencia, particularmente en materia tarifaria, que esta iniciativa no toca.

El funcionamiento de los PDA se encuentra igualmente sometido a mecanismos de monitoreo, seguimiento y control. El Decreto Ley 28 de 2008 establece la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado con recursos del Sistema General de Participaciones, expedido con fundamento en el artículo 356 de la Constitución adicionado por el artículo 3° del Acto Legislativo número 04 de 2007, lo que le confiere fuerza material de ley y habilitación constitucional específica. Esa circunstancia explica por qué el artículo 5° y el párrafo del artículo 33 de esta iniciativa remiten a ese decreto sin crear causales nuevas.

Asimismo, la Contraloría General de la República ejerce control fiscal sobre los recursos públicos involucrados en los PDA, de acuerdo con las competencias previstas en los artículos 267 y 268 de la Constitución Política. Para el período comprendido entre 2020 y el primer semestre de 2025, la Contraloría reportó 71 auditorías relacionadas con PDA y 231 hallazgos fiscales por un valor de \$197.053 millones. Estos datos permiten advertir que la discusión sobre la eficacia de los PDA no es exclusivamente institucional o procedimental, sino que tiene también una dimensión relacionada con la adecuada administración y ejecución de recursos públicos destinados a atender necesidades esenciales de la población.

3.7. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL RELEVANTE

La jurisprudencia constitucional ha contribuido a delimitar el alcance de las competencias estatales en materia de servicios públicos y la relación entre regulación nacional y autonomía territorial.

En la Sentencia C-1162 de 2000, la Corte Constitucional analizó la naturaleza de las comisiones de regulación y la intensidad de la intervención estatal en los servicios públicos, posteriormente, mediante la Sentencia C-150 de 2003, reiteró la naturaleza legal de estas comisiones y la potestad de configuración del legislador respecto de su organización y funciones.

Por su parte, la Sentencia C-149 de 2010 constituye un referente relevante frente a la relación entre intervención nacional y autonomía territorial, esta providencia estableció que la tensión entre unidad estatal y autonomía territorial debe resolverse mediante los principios de coordinación y concurrencia, y no mediante relaciones de subordinación.

Finalmente, la Sentencia C-1051 de 2001 constituye un referente sobre la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno en materia de servicios públicos domiciliarios.

Estos precedentes resultan particularmente relevantes para el presente proyecto, pues permiten delimitar el alcance de la fuerza vinculante que se pretende reconocer a las decisiones de los Comités Directivos.

La obligatoriedad propuesta contenida en esta iniciativa legislativa debe entenderse como un mecanismo de coordinación y ejecución de decisiones adoptadas dentro de las competencias legalmente atribuidas al PDA, y no como una forma de subordinación de las entidades territoriales o de las autoridades que conservan competencias constitucionales y legales propias.

3.8. NECESIDAD DE UNA MODIFICACIÓN DE RANGO LEGAL

El marco normativo vigente demuestra que los PDA cuentan con fundamento constitucional, legal y reglamentario, tienen órganos definidos, disponen de instrumentos de planeación, cuentan

con mecanismos de financiación y se encuentran sometidos a sistemas de seguimiento y control.

No obstante, existe una diferencia entre la regulación de la estructura y funcionamiento de los PDA y la existencia de una regla legal expresa sobre la eficacia obligatoria de las decisiones adoptadas por sus Comités Directivos.

El proyecto de ley busca atender precisamente esta situación mediante la incorporación de una regla de rango legal que establezca que las decisiones adoptadas por los Comités Directivos, en ejercicio de las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico, son de obligatorio cumplimiento para las entidades y demás participantes vinculados al respectivo PDA.

Esta solución resulta compatible con el marco vigente porque no modifica la distribución material de competencias entre Nación, departamentos, municipios, autoridades ambientales, empresas de servicios públicos y demás actores; lo que introduce es un mecanismo jurídico para asegurar que las decisiones adoptadas dentro de la instancia de dirección del PDA puedan ser efectivamente implementadas por quienes, dentro de sus respectivas competencias, tienen a su cargo las actuaciones necesarias para su ejecución.

En consecuencia, la intervención legislativa propuesta no pretende crear una nueva estructura administrativa, sino fortalecer la eficacia de una estructura institucional existente. Su finalidad última es cerrar la brecha entre la planeación y la ejecución y garantizar que los instrumentos de coordinación previstos por el ordenamiento produzcan resultados concretos en materia de agua potable y saneamiento básico.

4. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de ley no genera un impacto fiscal directo ni implica la creación de nuevas obligaciones presupuestales de carácter inmediato para la Nación o las entidades territoriales.

La anterior normativa sobre el análisis de impacto fiscal en los proyectos de ley dice:

“ARTÍCULO 7º. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto

en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces*”.

La Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada que la exigencia prevista en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no constituye un requisito absoluto para la validez de las iniciativas legislativas y que corresponde principalmente al Gobierno nacional, durante el trámite legislativo, pronunciarse sobre la consistencia de las iniciativas con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En ese sentido, la presente iniciativa respeta el principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política, al no imponer erogaciones obligatorias e inmediatas ni comprometer recursos públicos por fuera de los mecanismos presupuestales ordinarios.

5. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

La radicación, discusión y votación del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, toda vez que cualquier beneficio o carga en el que pueda existir un eventual interés coincide o se fusiona con los intereses del electorado, dado el carácter de general de aquellos.

Para esto, la segunda parte del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 expone unos casos en específico en la cual la misma ley entiende que no existe conflicto de intereses:

“ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS.

(...)

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 me 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) “Literal INEXEQUIBLE”
- 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. (...).”.

No obstante, a lo anterior, se debe precisar que los conflictos de interés son personales y es facultad de cada congresista evaluarlos.

De los honorables congresistas,



HILDA GUTIERREZ

Miembro de la Cámara de Representantes

Por Cundinamarca

Congreso de la República de Colombia

CONTENIDO	
Gaceta número 1265 - Viernes, 11 de septiembre de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de Ley número 309 de 2026 Cámara, por medio de la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 599 de 2000, con el fin de sancionar la utilización del ocultamiento de identidad para facilitar la comisión de acto vandálico en el contexto de manifestaciones públicas, y se dictan otras disposiciones - Ley anti capuchos	1
Proyecto de Ley número 316 de 2026 Cámara, por medio de la cual se crea la Universidad Nacional del Catatumbo.....	9
Proyecto de Ley número 317 de 2026 Cámara, por medio de la cual se fortalece la capacidad de articulación, ejecución y control territorial de los servicios de agua y saneamiento y se dictan otras disposiciones.....	15