REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XXXV - Nº 1570 Bogotá, D. C., lunes, 19 de octubre de 2026 EDICIÓN DE 16 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2026 SENADO

por medio del cual se establecen mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de las medidas de protección otorgadas a las mujeres víctimas de violencia de género y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 9 de octubre de 2026

Honorable Senador
ENRIQUE GÓMEZ
Presidente
Comisión Primera
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para Primer Debate en la Comisión Primera del Senado de la República del **Proyecto de Ley No. 166 de 2026 Senado,** "*Por medio del cual se establecen mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de las medidas de protección otorgadas a las mujeres víctimas de violencia de género y se dictan otras disposiciones* ".

Cordial saludo

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para Primer Debate en Comisión Primera del Senado de la República del **Proyecto de Ley No. 166 de 2026 Senado,** "*Por medio del cual se establecen mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de las medidas de protección otorgadas a las mujeres víctimas de violencia de género y se dictan otras disposiciones* ".

I. Trámite de la iniciativa

El 12 de agosto de 2026 los Senadores Nadia Blel Scaff, Marcos Daniel Pineda García, Santiago Barreto Triana, Miguel Ángel Barreto Castillo, Luis Eduardo Díaz Mateus, David Alejandro Barguil Assis, Diela Liliana Benavides Solarte, Juan Carlos García Gómez, H.R. Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso, Alfredo Ape Cuello Baute, Carlos Alberto Pantoja Cortés radicaron el proyecto de ley.

II. Objeto del Proyecto de Ley

La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos de monitoreo, seguimiento, georreferenciación y evaluación de las medidas de protección otorgadas a las mujeres víctimas de violencia de género, garantizando su efectividad para prevenir la revictimización y reducir los riesgos de feminicidio.

III. Justificación

En Colombia, la violencia basada en género representa uno de los desafíos más graves y persistentes para la garantía de los derechos fundamentales de millones de mujeres. Aun cuando el legislador colombiano ha promovido un marco normativo robusto en materia de prevención, atención y protección, las cifras muestran la realidad abrumadora frente a este fenómeno.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Salud (INS), al 8 de junio de 2024 se habían notificado 66.621 casos de violencia de género, de los cuales el 75,6 % (50.374) corresponden a mujeres[1]. Panorama que reitera el ICBF, según datos emitidos por la

[1] https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/75,6-de-los-casos-registrados-por-violencia-de-g%C3%A9nero-en-2024-son-contra-mujeres.aspx

entidad, el 81% de casos de violencias se registran contra niñas y adolescentes mujeres.

Autoridades como la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo[2], hacen un llamado de alerta ante el aumento de los casos de mayor manifestación de violencia contra la mujer: "*el feminicidio*" . El más reciente informe de la Defensoría revela que en el país se presenta un promedio de una denuncia por tentativa de homicidio contra mujeres cada día.

En promedio, cada 24 horas, víctimas de violencia de género en el país acuden a las autoridades o a mecanismos disponibles para reportar agresiones que ponen en riesgo su vida y podrían escalar hasta convertirse en nuevos casos de feminicidio.

Esta realidad nos reta a seguir construyendo diversos mecanismos de articulación institucional para atender de manera oportuna los casos y evitar desenlaces fatales. Uno de los desafíos más apremiantes es el seguimiento adecuado de las medidas de protección otorgadas en favor de las víctimas, la ausencia de sistemas unificados, interoperables y en tiempo real genera vacíos en el control de riesgo, dificulta la reacción oportuna de las autoridades y limita la posibilidad de prevenir hechos de violencia fatal, como el feminicidio.

Casos reiterados de mujeres que contaban con medidas de protección, pero que aun así fueron atacadas, demuestran la urgencia de fortalecer los mecanismos institucionales de monitoreo, verificación y articulación interinstitucional.

[2] https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-general-alerta-198-feminicidios-8-transfeminicidios-2024.aspx, https://www.defensoria.gov.co/-/123-feminicidios-en-tres-meses-la-violencia-de-genero-no-da-tregua

Con el fin de cerrar esas brechas y garantizar que ninguna mujer con medida de protección quede sin vigilancia efectiva por parte del Estado, surge la iniciativa de referencia, cuyo propósito fundamental es modernizar, articular y fortalecer la respuesta institucional para prevenir la revictimización y el escalamiento de la violencia.

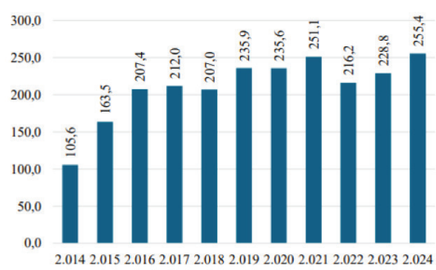
IV. Radiografía violencia de género en Colombia

De acuerdo con el Sistema Integrado de Información de Violencias de Género (SIVIGE), durante el cuatrienio 2020 – 2023 fueron reportados al Sistema de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA) alrededor de 518 mil casos de violencia de género en el país. Este fenómeno muestra una tendencia creciente teniendo en cuenta que en 2023 la tasa por cada 100.000 habitantes aumentó 48,2% en comparación con 2020.

1. **Violencia intrafamiliar.**

La violencia de género en Colombia se desarrolla principalmente en el entorno del hogar y en relaciones de pareja. Según datos de Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) el 74,3% de las víctimas de violencia intrafamiliar registradas en 2024 corresponden a personas de sexo femenino. Ese año se reportaron 134.591 casos a nivel nacional, una tasa de 255,4 casos por cada 100.000 habitantes (11% más en comparación con 2023).

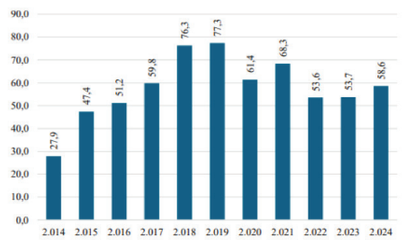
Gráfica No. 1: Casos de violencia intrafamiliar en Colombia por cada 100.000 habitantes. Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.



2. **Violencia sexual.**

El estudio de CEJ manifiesta que el 81% de las víctimas de delitos sexuales en 2024 corresponden a personas de sexo femenino. Ese año se reportaron 30.882 casos a nivel nacional, una tasa de 58,6 casos por cada 100.000 habitantes (9,1% más en comparación con 2023). Como se observa a continuación, la tasa nacional del año 2024 duplica la registrada en 2014.

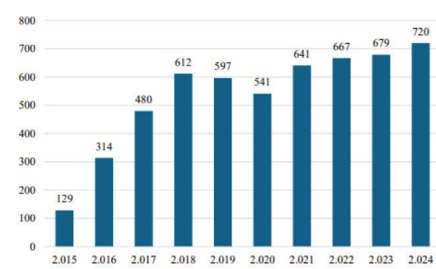
Gráfica No. 2: Delitos sexuales en Colombia por cada 100.000 habitantes. Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.



3. **Feminicidios**

Se estima que en promedio durante el 2024 cada día se cometieron aproximadamente 2 feminicidios en el p$aís. Según los datos del Sistema Integrado de Información de Violencias de Género (SIVIGE), las víctimas de este delito corresponden mayoritariamente a mujeres entre 27 y 59 años, y en menor proporción a mujeres entre 18 y 26 años. Así mismo, se estima que cerca del 61% de los casos ocurren en zona urbana, mientras que el 39% en zona rural.

Gráfica No. 3: Número de feminicidios en Colombia. Fuente: Datos Abiertos Colombia – Fiscalía General de la Nación (Información actualizada el 03-03-2025).



La violencia basada en género en Colombia constituye un fenómeno estructural, sistemático y con impacto nacional, cuya atención requiere una transformación profunda de los mecanismos de protección. El número significativo de feminicidios, la concentración territorial del riesgo, la falta de articulación entre entidades y la ineficacia en la verificación de medidas hacen indispensable la creación de un Sistema Nacional de Monitoreo, Seguimiento y Georreferenciación de Medidas de Protección que permita una respuesta articulada, preventiva y efectiva.

V. Contenido de la iniciativa

La iniciativa de referencia plantea la necesidad de fortalecer la protección de las mujeres y de contribuir a la reducción de los feminicidios y la revictimización. La evidencia es contundente: el país necesita un sistema que salve vidas y que garantice que ninguna mujer NO esté sola frente a la violencia, para ello propone:

✔ **Sistema Nacional de Monitoreo y Georreferenciación**

En Colombia, el registro de medidas de protección otorgadas por comisarías de familia, autoridades judiciales, Fiscalía General de la Nación y otras entidades carece de un sistema centralizado, interoperable y de actualización inmediata. Esta fragmentación impide construir un panorama claro de los riesgos y limita la capacidad del Estado de actuar de manera preventiva y coordinada.

Por ello, el proyecto crea el Sistema Nacional de Monitoreo, Seguimiento y Georreferenciación de Medidas de Protección para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, administrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho en articulación con el SIVIGE y otras entidades del Estado. Este sistema permitirá:

- Registrar y georreferenciar en tiempo real las medidas de protección.
- Activar alertas tempranas frente a riesgos individuales o territoriales.
- Producir información clave para orientar políticas públicas nacionales y territoriales.
- Facilitar la interoperabilidad entre bases de datos existentes y nuevas herramientas tecnológicas de prevención.

✔ **Articulación institucional y obligatoriedad del reporte.**

Para garantizar el funcionamiento efectivo del sistema, el proyecto establece la obligación legal de reportar y actualizar la información relativa a las medidas de protección por parte de todas las entidades competentes. El incumplimiento injustificado se tipifica como falta disciplinaria grave.

✔ **Fortalecimiento de la respuesta operativa: Patrulla Púrpura y alertas tempranas**

La protección de las mujeres no se limita al registro de información; requiere acciones inmediatas, verificables y efectivas. Por ello, el proyecto ordena al Ministerio de Defensa y a la Policía Nacional la implementación y fortalecimiento de la Patrulla Púrpura y otros mecanismos de atención rápida, tales como la Alerta M.E.R.I. (Mujer en Riesgo). Estas herramientas permitirán:

- Verificar el cumplimiento de las medidas de protección georreferenciadas.
- Intervenir de forma oportuna ante alertas de alto riesgo.
- Reducir el tiempo de respuesta institucional.
- Mejorar la coordinación entre autoridades locales y nacionales.

VI. Fundamento normativo

Antecedentes legales.

✔ **Ley 1257 de 2008.** La cual establece mecanismos para la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres. La ley marco en materia de protección, esta ley reconoce la violencia de género como un fenómeno estructural y multidimensional, estableciendo la responsabilidad del Estado en la garantía de los derechos de las víctimas.

✔ **La Ley 1761 de 2015.** Conocida como la Ley Rosa Elvira Cely, tipificó el feminicidio como un delito autónomo, con penas agravadas para quienes perpetúan la violencia letal contra las mujeres.

✔ **Ley 2137 de 2021**. Establece el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes,

✔ **CONPES 4080 de 2022,** titulado "Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres: hacia el desarrollo sostenible del país", proyecta para el periodo 2022-2030 la financiación y fortalecimiento de las Casas de Mujeres Empoderadas.

VII. Conflicto de interés

De conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica parcialmente el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, el presente Proyecto de Ley no contempla circunstancias que configuren posibles conflictos de interés por parte de sus autores. En consecuencia, no se identifican situaciones que puedan afectar la imparcialidad en la discusión y votación de esta iniciativa legislativa, en los términos previstos por la normativa vigente sobre impedimentos y conflictos de interés en el trámite parlamentario.

VIII. Impacto fiscal

De conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, con la radicación del ponencia se solicitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la emisión del concepto de impacto fiscal, el cual, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, puede ser radicado a lo largo del trámite de la iniciativa y antes de la finalización del cuarto debate.

VIII. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 y habida cuenta de la necesidad y conveniencia de la presente iniciativa, solicito a los honorables miembros de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al **Proyecto de Ley No. 166 de 2026 Senado,** *"Por medio del cual se establecen mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de las medidas de protección otorgadas a las mujeres víctimas de violencia de género y se dictan otras disposiciones "* de conformidad con el texto propuesto.

Cordialmente



María Clara Posada

Senadora de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 166 de 2026 SENADO

"Por medio del cual se establecen mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de las medidas de protección otorgadas a las mujeres víctimas de violencia de género y se dictan otras disposiciones".

El CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos de monitoreo, seguimiento, georreferenciación y evaluación de las medidas de protección otorgadas a las mujeres víctimas de violencia de género, garantizando su efectividad para prevenir la revictimización y reducir los riesgos de feminicidio.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente ley será aplicable en todo el territorio nacional. Las disposiciones contenidas serán de obligatorio cumplimiento para las entidades que integran el Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Género (SIVIGE), las comisarías de familia, autoridades judiciales, administrativas, Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación.

Artículo 3°. Sistema Nacional de Monitoreo Y Georreferenciación de Medidas de Protección Para Mujeres Víctimas de Violencia De Género. Créase el Sistema Nacional de Monitoreo, Seguimiento y Georreferenciación de las Medidas de Protección a Mujeres Víctimas de Violencia de Género, a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho en articulación con los Jueces de la República, las Comisarías de Familia, los Inspectores de Policía, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Policía Nacional, y las entidades territoriales.

El sistema tendrá como objetivos:

1. Registrar, monitorear y georreferenciar las medidas de protección decretadas por las autoridades competentes en favor de las mujeres víctimas de violencia de género.
2. Generar alertas tempranas para prevenir y atender oportunamente nuevos hechos de violencia y riesgos de feminicidio.
3. Producir reportes e informes periódicos para la formulación de políticas públicas nacionales y territoriales enfocadas en la prevención de las violencias basadas en género y la revictimización.

Para tal efecto, se desarrollará una plataforma digital unificada e interoperable con las entidades que integran el Sistema, que incluirá un componente de georreferenciación destinado a identificar la localización de los casos y las medidas de protección asignadas.

Parágrafo 1°. Para garantizar la interoperabilidad, esta herramienta se articulará con las bases de datos existentes y sistemas de información, tales como el Sistema Integrado de Información sobre Violencia de Género (SIVIGE) y el sistema de información de las comisarías de familia, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la ley 2126 de 2021.

Parágrafo 2° El acceso a la información estará restringido a las autoridades competentes, y se garantizará el cumplimiento de la Ley 1581 de 2012 sobre protección de datos personales.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Justicia y del Derecho contará con un plazo de un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para poner en funcionamiento la plataforma digital de referencia.

Artículo 4°. Obligación del reporte. Las entidades que de acuerdo con el marco de competencias otorguen medidas de protección en favor de las mujeres víctimas de violencia de género, deberán registrar, actualizar y reportar de manera oportuna y veraz la información relacionada con las medidas de protección, conforme a los lineamientos que establezca el Sistema.

El incumplimiento injustificado de estas obligaciones constituirá falta disciplinaria grave.

Artículo 5°. Lineamientos operativos. El Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con las entidades del Sistema, adoptará protocolos unificados de actuación para el manejo de información, generación de alertas, verificación de medidas de protección y articulación interinstitucional.

En la implementación del Sistema deberán incorporarse enfoques diferenciales y territoriales que permitan una atención adecuada a las mujeres víctimas de violencia de género pertenecientes a comunidades indígenas, afrodescendientes, rurales, campesinas, migrantes, mujeres con discapacidad o cualquier otra población en situación de especial vulnerabilidad.

El Sistema deberá permitir la identificación de riesgos específicos en zonas rurales y apartadas, y facilitar la coordinación con autoridades territoriales.

Estos protocolos deberán ser de obligatorio cumplimiento para todas las entidades que administren o consulten el Sistema.

Artículo 6°. Patrulla Púrpura. El Ministerio de Defensa a través de la Policía Nacional deberá implementar y mantener mecanismos de verificación, acompañamiento y atención inmediata para garantizar el cumplimiento efectivo de las medidas de protección georreferenciadas en el Sistema, a través de la habilitación de estrategias como la "Patrulla Púrpura", alertas tempranas "Alerta M.E.R.I" Mujer en Riesgo, entre otras.

Asimismo, deberá articular sus sistemas de información y herramientas tecnológicas con la plataforma creada por esta ley, y participar en la generación de alertas tempranas y en la respuesta inmediata frente a riesgos identificados.

Artículo 7°. Capacitaciones. Las entidades que integran el Sistema Nacional de Monitoreo y Georreferenciación de medidas de protección para mujeres víctimas de violencia de género, deberán garantizar procesos permanentes de capacitación al personal encargado del registro, monitoreo y seguimiento de las medidas de protección, con el fin de asegurar el uso adecuado de la plataforma, el enfoque de género, el enfoque diferencial y la atención basada en derechos humanos.

Los programas de formación incluirán protocolos de seguridad digital, tratamiento de datos sensibles, manejo de alertas tempranas y actuación en casos de alto riesgo.

Artículo 8°. Participación ciudadana. Las organizaciones de mujeres, redes de apoyo comunitario y veedurías ciudadanas podrán participar en los procesos de verificación, seguimiento y control social del cumplimiento de esta ley, conforme a lo establecido en la Ley 850 de 2003.

El Estado promoverá campañas de sensibilización y formación sobre el funcionamiento del Sistema de Monitoreo y Georreferenciación de Medidas de Protección (SIMGEV) y sobre la ruta de protección para mujeres víctimas de violencia.

Artículo 9°. De la financiación. La implementación de esta Ley se financiará con cargo a los presupuestos de las entidades participantes de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo, los recursos de cooperación internacional y otros que se gestionen para la prevención y atención de la violencia de género.

Artículo 10°. Reglamentación. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Justicia reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su

promulgación, definiendo los lineamientos operativos, interoperabilidad de datos y articulación institucional.

Artículo 11°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente



María Clara Posada
Senadora de la República

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 175 DE 2026 SENADO

por medio del cual se establecen acciones afirmativas para la inclusión integral de las juventudes rurales y campesinas, y se dictan otras disposiciones. Fredy Pacheco Salgado.

Bogotá D.C, octubre de 2026

Doctor
ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ
Presidente
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
Ciudad

Ref: Informe de ponencia **Proyecto de Ley No. 175 de 2026 Senado "Por medio del cual se establecen acciones afirmativas para la inclusión integral de las juventudes rurales y campesinas, y se dictan otras disposiciones. Fredy Pacheco Salgado".**

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva mediante Acta MD-08, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de Ley No. 175 de 2026 Senado "Por medio del cual se establecen acciones afirmativas para la inclusión integral de las juventudes rurales y campesinas, y se dictan otras disposiciones. Fredy Pacheco Salgado".**

Cordialmente,

ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República
Ponente Único

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen:	Congresional.
Autores:	H.S. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R. Jorge Figueroa.
Proyecto Original:	Gaceta N° 1251/2026
Trámite Legislativo:	El día 18 de agosto de 2026 se radicó el Proyecto de Ley No. 175 de 2026 Senado "Por medio del cual se establecen acciones afirmativas para la inclusión integral de las juventudes rurales y campesinas, y se dictan otras disposiciones. Fredy Pacheco Salgado". Así las cosas, el día 30 de septiembre de 2026 la Mesa Directiva de Comisión Primera me designó como ponente único para primer debate en esta comisión constitucional.

OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto establecer acciones afirmativas dirigidas a facilitar el acceso a la educación, la formación, el desarrollo personal, cultural y comunitario, así como la integración económica de las juventudes rurales y campesinas de Colombia, en atención a su diversidad y a su papel esencial en el tejido social, cultural, ambiental y económico del país.

Con ello, la iniciativa procura fortalecer el ejercicio efectivo de sus derechos y generar condiciones que favorezcan su inclusión integral, su permanencia en los territorios y su participación activa en los procesos de desarrollo rural.

RESUMEN DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley consta de 16 artículos. Su estructura es la siguiente:

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto. Establece el propósito general de la ley, orientado a adoptar acciones afirmativas para la inclusión integral de las juventudes rurales y campesinas.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Define la población destinataria y las entidades obligadas en la implementación de la ley, así como la armonización de criterios y definiciones aplicables a esta población.

Artículo 3. Conformación y fortalecimiento de la Red Nacional de Juventudes Rurales y Campesinas. Consolida la Red como un espacio permanente de articulación, interlocución y participación entre organizaciones juveniles rurales y entidades públicas.

CAPÍTULO II
EDUCACIÓN SUPERIOR, FORMACIÓN, MOVILIDAD Y DATOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

Artículo 4. Fomento a la inclusión de las juventudes rurales y campesinas en la educación superior. Crea un programa nacional orientado a promover el acceso y la permanencia de esta población en la educación superior, así como el fortalecimiento y socialización de la oferta existente.

Artículo 5. Formación técnica, tecnológica y para el trabajo dirigida a juventudes rurales y campesinas. Ordena la creación de programas de formación con pertinencia territorial, reconocimiento de saberes locales y articulación de rutas de empleabilidad, emprendimiento e innovación para las juventudes rurales y campesinas.

Artículo 6. Observatorio Nacional de Juventudes Rurales y Campesinas. Crea una instancia técnica encargada de producir, articular y analizar información relevante para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas dirigidas a esta población.

CAPÍTULO III
OPORTUNIDADES LABORALES, EMPRENDIMIENTO, SEGURIDAD E INNOVACIÓN

Artículo 7. Estrategia de mercado laboral para juventudes rurales y campesinas. Modifica la Ley 2214 de 2022 para fortalecer la estrategia de empleo juvenil rural mediante el impulso de emprendimientos, asociatividad, innovación y proyectos productivos.

Artículo 8. Programa Nacional de Movilidad Territorial para Juventudes Rurales y Campesinas. Crea un programa nacional orientado a reducir las barreras de movilidad que afectan el acceso a la educación, el empleo, la cultura, la participación y los servicios sociales en las zonas rurales.

Artículo 9. Acceso a las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y Formación en Habilidades Básicas Digitales. Establece una hoja de ruta para promover el acceso, uso y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como la formación en habilidades digitales.

Artículo 10. Seguridad y Protección Juvenil Rural. Programa Integral de Seguridad y Protección para Juventudes Rurales y Campesinas. Crea un programa integral orientado a prevenir, atender y hacer seguimiento a los riesgos y violencias que enfrentan las juventudes rurales y campesinas.

Artículo 11. Programa Nacional de Salud Integral Juvenil Rural. Crea un programa con enfoque diferencial para garantizar el acceso oportuno y de calidad a servicios de salud física, mental y sexual y reproductiva.

Artículo 12. Extensión rural juvenil. Fortalece los programas de extensión rural con participación juvenil, incorporando innovación, transferencia tecnológica, sostenibilidad y prácticas agroecológicas.

Artículo 13. Subsidio Integral de Vivienda Rural para Juventudes. Crea un subsidio integral de vivienda rural destinado a fortalecer las condiciones de habitabilidad, acceso a servicios básicos y permanencia de las juventudes en los territorios rurales.

Artículo 14. Ecosistema de Innovación y Startups Rurales Juveniles. Crea un ecosistema de innovación y emprendimiento orientado a apoyar startups rurales juveniles y proyectos de innovación productiva, tecnológica, social y ambiental.

Artículo 15. Acción Climática Juvenil Rural. Crea un programa nacional orientado a fortalecer la participación, formación y liderazgo de las juventudes rurales y campesinas en adaptación al cambio climático, gestión del riesgo y transición agroecológica.

CAPÍTULO IV
DISPOSICIONES FINALES

Artículo 16. Vigencia. Establece que la ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Colombia enfrenta una deuda histórica con sus juventudes rurales y campesinas, quienes constituyen más del 24% de la población joven del país, pero siguen siendo las más afectadas por la pobreza, la informalidad laboral (83,8% en zonas rurales), la falta de acceso a educación superior, la desconexión digital, las brechas en salud y los impactos del conflicto armado y el cambio climático. A pesar de su papel estratégico en la producción de alimentos, la sostenibilidad ambiental y la conservación cultural de los territorios, no existe en el ordenamiento jurídico una política integral que articule sus derechos, oportunidades y proyectos de vida.

Este proyecto de ley nace para cerrar esas brechas estructurales, garantizar acciones afirmativas y reconocer a las juventudes rurales como actores centrales del desarrollo rural, la transformación productiva y la construcción de paz.

Actualmente, cerca del 40% de la población nacional se concentra en solo diez de los 1.103 municipios del país, lo que evidencia un patrón de alta concentración demográfica. Por otra parte, aunque el 24,8% de la población nacional se encuentra en el rango de edad entre los 14 y 28 años, en promedio solo dos de cada diez jóvenes reside en zonas rurales, lo que indica que la gran mayoría de las juventudes colombianas están concentrada en las zonas urbanas (DANE, 2020).

Las juventudes rurales y campesinas de Colombia representan una población estratégica para la sostenibilidad territorial, la seguridad alimentaria, la paz y la renovación generacional del campo. Sin embargo, siguen enfrentando múltiples brechas estructurales: limitado acceso a educación técnica y superior, barreras de movilidad territorial, falta de conectividad digital, escasas oportunidades de empleo digno, debilidades en salud mental y sexual, dificultades de acceso a vivienda, riesgo de reclutamiento forzado y ausencia de programas de innovación y emprendimiento adaptados a su realidad.

La juventud se construye socialmente, varía en cada sociedad y en diferentes periodos históricos, encontrándose condicionada por cuestiones como el género, la cultura, la localización geográfica y el estrato socioeconómico; por lo tanto es un producto histórico resultado de relaciones sociales, relaciones de poder, relaciones de producción, entre otras (Bourdieu, 1990)[1] y no mera condición de edad.

[1] Bourdieu, Pierre, (1990), 'Structures, habitus, practices', in The Logic of Practice. Cambridge: Polity, pp. 52- 65.

El uso del término juventudes, en plural, a modo de respaldar la idea de que existe una diversidad de maneras de ser joven y, en ese ser joven, son heterogéneos los contextos, los agentes y las formas en que son producidas socialmente las juventudes. Es por ello que se pueden reconocer diferentes interpretaciones y esquemas clasificatorios que contribuyen a elaborar múltiples significaciones sobre este grupo social. Para organismos internacionales como la UNESCO (2015), el concepto de juventudes constituye un grupo heterogéneo con una constante evolución, pero que muchas veces puede estar determinada su condición por el acceso al trabajo, las responsabilidades, las exclusiones y las autonomías que implica esta etapa.

En Colombia, cabe destacar la relevancia del enfoque de ciclo vital en el análisis del diagnóstico y en la instrumentalización de las políticas públicas. Durante la juventud se pueden distinguir tres etapas: de los 14 a 17 años de edad, de 18 a 21 y de 22 a 28 años. En cada una de estas etapas la intervención estatal es diferente según las prioridades y necesidades (o derechos) desde la perspectiva del ciclo vital "que entiende el desarrollo de las personas como una dinámica multidimensional en la línea de tiempo, mediante la interacción y el moldeamiento de factores biológicos, psicológicos y socioculturales" (ICBF 2012)[2].

El Estatuto de Ciudadanía Juvenil, en su artículo 5, numerales 1 y 2, presentan una definición de juventud basada en la edad y aspectos socioculturales atribuidos por el imaginario colectivo, que se ha convertido en el concepto actual, apropiado por ley para clasificar la juventud en Colombia:

[2] ICBF (2012). Optando por la Paz y la Prosperidad Social. Primera Rendición Pública de Cuentas Nacional sobre la Garantía de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Juventud 2005 -2012.

1. Joven. Toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía.

2. Juventudes. Segmento poblacional construido socioculturalmente y que alude a unas prácticas, relaciones, estéticas y características que se construyen y son atribuidas socialmente. Esta construcción se desarrolla de manera individual y colectiva por esta población, en relación con la sociedad. Es además un momento vital donde se están consolidando las capacidades físicas, intelectuales y morales.

Esta Ley no incluyó la definición de juventudes rurales y campesinas. Ahora bien, cuando se hace referencia a la juventud rural, se alude a una población que presenta condiciones objetivas y subjetivas particulares, las cuales le confieren características sociales y culturales diferenciadas frente a otros sectores juveniles. Bajo el concepto de juventud se engloba una realidad histórica heterogénea, respecto de la cual las generalizaciones pueden resultar riesgosas, más aún cuando se trata del diseño de políticas públicas.

La falta de atención a las juventudes rurales y campesinas no sólo omite una parte significativa de la población joven, sino que también ignora las dinámicas, desafíos y oportunidades únicas que enfrentan frente al desarrollo rural integral. Esta omisión no solo limita nuestra comprensión teórica de la juventud, sino que también tiene implicaciones prácticas que pueden conducir a políticas y programas mal dirigidos que no atienden adecuadamente las necesidades de la juventud rural, perpetuando desigualdades y desventajas.

La Ley 2539 de 2025, aunque constituye un avance al priorizar a los jóvenes en el Sistema Nacional de Reforma Agraria y en proyectos productivos, se concentra casi exclusivamente en el acceso a tierra y en la inclusión agraria. No aborda, por ejemplo, educación superior, salud integral, conectividad digital, innovación, movilidad, vivienda ni seguridad juvenil rural.

Frente a este panorama, se vuelve indispensable recurrir a enfoques interseccionales que permitan comprender la experiencia juvenil rural como un entramado dinámico y heterogéneo, en el que confluyen múltiples dimensiones como el tipo de ruralidad, el género, la territorialidad y la exposición a contextos de violencia sociopolítica o degradación ambiental, las cuales se interrelacionan y configuran trayectorias diferenciadas (Sánchez-Sánchez, 2022). Aunque estas complejidades han sido objeto de análisis en distintos contextos latinoamericanos, en Colombia tienden a agudizarse y adquirir matices particulares debido a las trayectorias históricas, las desigualdades estructurales y las tensiones territoriales que atraviesan el país (Triana, 2022).

En este contexto, resulta fundamental articular los desafíos conceptuales con las transformaciones demográficas y estructurales que han reconfigurado el campo colombiano en las últimas décadas. La profunda desigualdad en el acceso a la tierra, junto con una movilidad social extremadamente limitada, refuerza la reproducción de ciclos de exclusión y precarización en las comunidades rurales colombianas. Se estima que, en promedio, una familia requiere once generaciones para superar el umbral de pobreza, en contraste con las dos o tres generaciones necesarias en países como Dinamarca o Finlandia (OCDE, 2018).

- **Cambio demográfico y urgencia de renovación generacional**

Según el DANE, menos del 30% de la población colombiana vive en zonas rurales, lo que evidencia un descenso continuo desde los años 70 y la proyección apunta a menos del 13% en 2050. La juventud rural representa solo 2 de cada 10 jóvenes del país. Este envejecimiento acelerado pone en riesgo:

- La producción alimentaria;
- La transmisión de saberes;
- El liderazgo comunitario, y
- La sostenibilidad ambiental y cultural del campo.

El país enfrenta un escenario crítico: **sin juventud rural no hay campo, y sin campo no hay soberanía alimentaria ni paz territorial**. Otro indicador demográfico relevante es la tasa global de fecundidad, la cual pasó de 2,3 hijos por mujer en 2005 a 1,7 en 2023, lo que representa una disminución del 26%. Esta tendencia descendente fue aún más pronunciada en las zonas rurales, donde el número de nacimientos se redujo en un 8,9% solo en 2022, equivalente a 47.603 nacimientos menos a nivel nacional (DANE, 2024a).

Este fenómeno obedece a una combinación de factores estructurales y socioculturales, entre ellos el mayor acceso a métodos anticonceptivos, la ampliación de oportunidades educativas y laborales, así como transformaciones en los proyectos de vida de las juventudes, quienes tienden a postergar, reevaluar o resignificar la maternidad y la paternidad en función de nuevas aspiraciones personales y colectivas (DANE, 2024a).

Según el DANE (2018), la mayor parte de la población colombiana reside en áreas urbanas. En términos generales, aproximadamente el 76% habita en cabeceras municipales (centros urbanos), mientras que el 24% se localiza en zonas rurales, incluyendo centros poblados y áreas de ruralidad dispersa. Esta distribución aplicó también a la población juvenil (entre 14 y 28 años), cuya localización refleja patrones similares: cerca de tres de cada cuatro jóvenes residen en ciudades o cabeceras, frente a uno de cada cuatro en el ámbito rural.

En los departamentos con menor densidad poblacional, particularmente aquellos con extensas áreas de selva y características geográficas propias de la región amazónica, como Vaupés, Guaviare y Guainía, la proporción de juventudes rurales fue significativamente más alta, superando el 30% del total juvenil departamental.

En el caso de Vaupés, el 33,1% de las juventudes residía en zonas rurales, mientras que en Guainía esta proporción alcanzaba el 31,5%. Este patrón se repite en otros departamentos periféricos con bajo grado de urbanización, donde las juventudes rurales constituyen una mayoría relativa dentro del total juvenil, reflejando así dinámicas demográficas profundamente marcadas por la geografía y la limitada infraestructura urbana.

En contraste, en departamentos con mayor concentración urbana y dinámica económica más consolidada como Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca, el índice juvenil permaneció estancado o tendió a disminuir. Esta tendencia puede interpretarse como un indicio de maduración demográfica que comienza a ejercer presión sobre los sistemas educativos, de salud y empleo, al tiempo que replantea las necesidades de planificación territorial en función de una transición generacional acelerada.

- **Brechas estructurales persistentes**

Diversas fuentes (DANE, FAO, CEPAL, OCDE) coinciden en que las juventudes rurales enfrentan brechas superiores a las de la juventud urbana: La pobreza en las zonas rurales continúa siendo significativamente superior a la observada en las zonas urbanas, llegando en algunos casos a triplicarla. Esta situación refleja la persistencia de patrones estructurales de exclusión social y desigualdad territorial históricamente arraigados en el país (DANE, 2018b). A partir de estos datos, es posible afirmar que, a pesar de ciertos avances en indicadores macroeconómicos agregados, amplios sectores de la población rural y particularmente las juventudes rurales siguen enfrentando condiciones materiales precarias que limitan de manera sustantiva su acceso a bienes básicos, a oportunidades educativas, al empleo formal y a servicios fundamentales como salud, vivienda digna o conectividad digital.

Para el año 2021, después de la pandemia de COVID-19, la tasa de pobreza monetaria rural en Colombia aumentó del 42,9% en 2020 al 44,6% en 2021. Este incremento refleja que, pese a ciertos procesos de recuperación económica, las áreas rurales continuaron enfrentando mayores niveles de vulnerabilidad social y económica, asociados a brechas estructurales históricas y a una menor capacidad de respuesta institucional frente a los efectos de la crisis. A pesar de una disminución inicial en la producción y el empleo rural, estos sectores lograron recuperarse, alcanzando niveles similares a los previos a la crisis (DANE, 2023b).

En Colombia, otros indicadores de medición de pobreza, como el de pobreza multidimensional que incluyó cinco dimensiones (condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo y acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda) en 2022 indicó que en áreas rurales la pobreza multidimensional fue del 27,3%, en contraste con el 8,7% en las zonas urbanas (DANE, 2023c).

Las juventudes rurales que viven en áreas rurales y agrícolas de Colombia afrontan un dilema especialmente complicado. Aunque muchos de ellos han superado el nivel educativo de sus progenitores, la realidad es que las opciones laborales y financieras en sus comunidades rurales continúan siendo limitadas. Esto complica su capacidad para forjar un futuro sostenible en las tierras que los vieron crecer. Según Procasur et al. (2020[3]), esta escasez de perspectivas prometedoras en el campo ha impulsado una migración creciente hacia áreas urbanas, motivada por la sed de mayores oportunidades educativas y laborales.

Aunque las juventudes rurales y urbanas pueden tener muchas similitudes, existen diferencias notables debido a las variaciones en los entornos físicos, las oportunidades económicas y las culturas en las que viven. Las juventudes que viven en las zonas urbanas tienden a tener un mejor acceso a servicios como la educación, la salud, la cultura, la recreación, el deporte y a mayores oportunidades de empleos más diversos y mejor remunerados (CEPAL, 2021)[4].

Aunque en las últimas décadas Colombia ha logrado significativos avances en relación al acceso al sistema educativo que aún enfrenta desafíos en asegurar servicios integrales de primera infancia, particularmente para los más vulnerables y quienes viven en áreas rurales (PNUD, 2023)[5]. En Colombia, por cada 100 colombianos, apenas 53 acceden a la educación superior. En las áreas rurales, la situación es aún más desoladora: solo un 10% logra culminar su educación básica y un escaso 6% avanza hacia estudios técnicos, tecnológicos o superiores. Esta disparidad no es casualidad, sino que radica en la escasa cobertura educativa y las barreras de acceso en regiones apartadas (Ministerio de Educación Nacional, 2022).

En la mayoría de los países de la región, las juventudes son abordadas a nivel institucional desde una perspectiva principalmente urbano-centrica, sin visibilizar a su contraparte rural, que resulta entonces marginada del diseño y ejecución de

[3] Procasur (2020). Juventudes Rurales frente Covid-19. Consultado en mayo de 2023, disponible en: https://procasur.org/juventudes-rurales-frente-al-covid19/

[4] CEPAL (2021). Jóvenes y familias: Políticas para apoyar trayectorias de inclusión. Consultado en junio 2023, Disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/47646-jovenes-familias-politicas-apoyar-trayectorias-inclusion

[5] PNUD (2023). Informe de Desarrollo Humano Colombia. Consultado agosto de 2023. Disponible en: https://www.undp.org/es/colombia/informe-sobre-desarrollo-humano-2023

diversas iniciativas y limitada en su pleno ejercicio ciudadano y políticas públicas (Dirven, 2010)[6].

A medida que la población del campo envejece, las juventudes rurales y campesinas son cruciales para garantizar la continuidad y sostenibilidad de las comunidades rurales. Por lo tanto, es importante reconocer a los jóvenes rurales como sujetos de cambio productivo, social y político de las sociedades latinoamericanas, dando cuenta de la importancia de contar con información actualizada y de incluir el enfoque de juventudes en las políticas públicas orientadas al desarrollo rural (CEPAL, 2019)[7].

La FAO et al. (2015) [8] destacan desafíos específicos como las formas de tenencia y traspaso de la tierra, que pueden ser inaccesibles o restrictivas para las juventudes rurales y campesinas. Además, hay dificultades persistentes en el acceso al crédito y a otros activos que son fundamentales para el emprendimiento y la participación en la economía rural.

La falta de oportunidades en las áreas rurales puede llevar a una migración masiva de jóvenes a las ciudades, lo que a menudo resulta en el debilitamiento de las comunidades rurales y la sobrecarga de los servicios urbanos. Las políticas que apoyen a los jóvenes rurales pueden contrarrestar esta tendencia. Esto ha generado una significativa migración de esta población (cerca del 12%) hacia las grandes ciudades, en búsqueda de mejores condiciones y oportunidades. Una muestra de ello es que en los municipios que son más rurales la proporción de jóvenes es menor (25%) que en las grandes ciudades y aglomeraciones (28%).

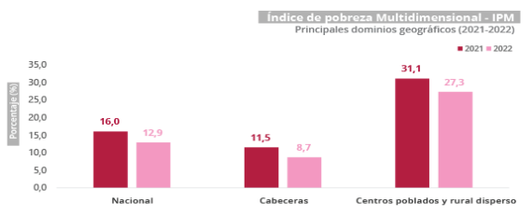
[6] Dirven, M (2010). Juventudes Rurales en América Latina Hoy: Fortalezas y desafíos, con acento en el empleo. Consultado agosto de 2023. Disponible en: https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=1200

[7] CEPAL (2019).Situación Juventudes rurales en América Latina y el Caribe: Consultado en agosto de 2023. Disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/45048-situacion-juventudes-rurales-america-latina-caribe

[8] CEPAL, FAO, IICA (2015). Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América y el Caribe 2015-2016. IICA, San José, Costa Rica. Disponible en : https://www.cepal.org/es/publicaciones/47208-perspectivas-la-agricultura-desarrollo-rural-americas-mirada-america-latina

Inclusive, según las proyecciones de población, se espera que la proporción de jóvenes rurales disminuya en un 20% en el año 2050 (Pardo, 2017)[9].

Pobreza Multidimensional



Fuente: DANE (2022).

En el año 2021, alrededor del 10,9% de los hogares rurales colombianos carecían de servicio eléctrico, muy por encima del 0,1% de los hogares urbanos que carecían de este servicio. Mientras que alrededor del 47,5% de los hogares rurales

[9] Pardo, R. (2017), *Diagnóstico de la juventud rural en Colombia. Grupos de Diálogo Rural, una estrategia de incidencia*. Serie documento No 227. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Programa Jóvenes Rurales, Territorios y Oportunidades: Una estrategia de diálogos de políticas. RIMISP, Santiago, Chile. Disponible en : https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1503000650Diagn%C3%B3sticodelajuventudruralenColombia.pdf

colombianos carecían de acceso a agua potable, muy por encima del 2,5% de los hogares urbanos que carecían de este servicio (DANE, 2022)[10]

La falta de infraestructura y conectividad puede aislar a los jóvenes rurales de redes más amplias de apoyo, información, y oportunidades. Los análisis sobre la ruralidad se dificultan y las propuestas se tornan difíciles, sabiendo incluso que la ruralidad colombiana contempla aproximadamente el 85% del territorio nacional. Una barrera importante para el desarrollo rural en el país ha sido la violencia histórica que afecta a las comunidades rurales, lo que también ha afectado la infraestructura y ha aumentado los costos de transacción y los conflictos de tierras. (OCDE, 2022)[11]

- **Vivienda y servicios**

Mientras en 2020 el 99% de los hogares en cabeceras municipales contaba con acceso a electricidad, en los centros poblados y zonas rurales dispersas esta cifra descendió al 92,9% (DANE, 2021a). En cuanto al acceso a sistemas de alcantarillado y recolección de residuos, las brechas también fueron notables. Mientras el 92,8% de los hogares urbanos cuenta con alcantarillado, en zonas rurales esta cifra apenas alcanzó el 16,8%.

Una manifestación concreta de esta desigualdad es la cobertura limitada e intermitente del servicio eléctrico en múltiples zonas rurales del país. Aproximadamente más de 1.710 localidades rurales, que albergan aproximadamente a 128.587 personas, contaban con suministro eléctrico únicamente entre cuatro y doce horas al día, lo que impacta negativamente el

[10] DANE (2021). Situación de las mujeres rurales en Colombia . Disponible en : https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/oct-2021-nota-estadistica-situacion-mujeres-rurales-colombia-resumen.pdf

[11] OCDE (2022). Revisión de políticas públicas de desarrollo rural en Colombia. Disponible en :https://www.oecd.org/regional/rural-development/Resumen-Ejecutivo-Politica-Rural-Colombia.pdf

acceso a la educación, la conectividad digital y el desarrollo de actividades productivas (Unidad de Planeación Minero Energética - UPME, 2021).

En lo que respecta al suministro de agua potable a través del acueducto, según los datos más recientes, mientras el 89,4% de la población en cabeceras municipales cuenta con acceso a este servicio, en los centros poblados y zonas rurales dispersas la cobertura apenas alcanzó el 63,1%. Esta diferencia del 26,3% refleja una brecha estructural que afecta de manera directa las condiciones de vida en el campo, limitando el ejercicio efectivo del derecho al agua. La baja cobertura en las áreas rurales obliga a muchas comunidades a depender de fuentes alternativas no tratadas, como ríos, pozos o jagüeyes, lo que incrementa los riesgos sanitarios (DANE, 2022b).

La brecha en el acceso a servicios básicos se acentúa significativamente en el caso del gas domiciliario. Apenas el 14,2% de los hogares rurales contaba con este servicio, en contraste con el 81,6% en las zonas urbanas (DANE, 2021a). Esta disparidad obliga a la mayoría de los hogares rurales a seguir dependiendo de fuentes tradicionales como la leña, lo cual tiene consecuencias adversas tanto para la salud pública, por la exposición prolongada al humo en espacios cerrados, como para el medio ambiente, debido a la presión que esto genera sobre los recursos forestales (DANE, 2021a).

En cuanto al acceso a sistemas de alcantarillado y recolección de residuos, las brechas también fueron notables. Mientras el 92,8% de los hogares urbanos cuenta con alcantarillado, en zonas rurales esta cifra apenas alcanzó el 16,8%. Asimismo, la cobertura en recolección de residuos sólidos fue del 98,5% en zonas urbanas, pero descendió al 31,4% en áreas rurales (DANE, 2021a).

En el ámbito de la conectividad digital, la brecha rural sigue siendo un reto estructural. Para 2022, cerca del 50% de los hogares rurales no contaba con

acceso a internet, y la velocidad de conexión era un 79% inferior al promedio nacional. Mientras en Bogotá el 79,4% de los hogares tenía conexión, en departamentos como Chocó, Guainía, Vichada y Vaupés este porcentaje no superaba el 20% (DANE, 2023b)

En estas zonas apartadas la mayoría de instituciones educativas únicamente ofrecen básica primaria. En cuanto al acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación – TIC, según información suministrada por el Ministerio de Educación Nacional sólo el 37,1% de sedes educativas oficiales en zonas rurales cuentan con servicio de conectividad a internet, mientras que en zonas urbanas este porcentaje es superior al 80%. Esto evidencia la gran brecha que hay entre las juventudes rurales y urbanas en materia de acceso a internet y a las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

La conectividad y las capacidades digitales y en TICs han demostrado ser multiplicadores de las actividades agropecuarias, de turismo y de conservación, preservación y recuperación de ecosistemas. Hay múltiples casos de éxito de iniciativas tanto de grandes empresas como de emprendimientos e incluso esquemas asociativos que demuestran cómo la apropiación de las TICs y la transformación digital de la ruralidad y del campo contribuyen a la mejora de la calidad de vida y al desarrollo sostenible de los territorios: agritech, agricultura de precisión, robótica que combate el cambio climático, tecnología de monitoreo meteorológico, entre otros.

La apuesta por garantizar la conectividad de las zonas rurales es imperante, de manera que se habiliten a las juventudes a apropiar las tecnologías de la información y las comunicaciones para sus actividades y calidad de vida en la ruralidad y en el campo.

Por otra parte, hay grandes diferencias en la tasa de tránsito inmediato a la educación superior entre departamentos, donde esta varía entre 15% y 59% en 2021. En el Amazonas, por ejemplo, de cada 100 graduados, solo 15 acceden de manera inmediata. Los departamentos con menor tasa de tránsito inmediato a la educación superior son aquellos de mayor ruralidad y en donde hay menor oferta de educación superior (Alianza por la Inclusión Laboral, 2022).

- **Educación y empleo**

En el año 2020, el 53,6% de los hombres jóvenes ocupados se concentraron en tres ramas de actividad: (i) agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, (ii) comercio y reparación de vehículos, e (iii) industria manufacturera. Por su parte, el 50,3% de las mujeres jóvenes ocupadas se dedicaron al comercio y reparación de vehículos; (ii) administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana; y (iii) alojamiento y servicios de comida.

Las nuevas generaciones rurales se ven obligadas a abandonar sus territorios porque se encuentran en situación de vulnerabilidad, en comparación con los jóvenes urbanos. El informe titulado *"Diagnóstico de la juventud rural en Colombia"* publicado en el año 2017 por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural – RIMISP, concluye que el 42,3% de la juventud rural migra por oportunidades laborales, el 21,5% por amenazas o riesgo para su vida y el 18,3% por educación.

La incidencia del trabajo infantil ilustra de manera contundente estas desigualdades: en 2021, el 17,3% de los niños, niñas y adolescentes rurales trabajaba, más del doble que en las zonas urbanas (6,7%). Aunque la cifra rural descendió levemente a 16,1% en 2022, la brecha se mantuvo prácticamente intacta. Cuando se amplía el análisis al Trabajo Infantil Ampliado, que incluye labores domésticas intensas y cuidados no remunerados, la diferencia sigue siendo pronunciada: 18% en zonas rurales frente a 10% en urbanas, afectando especialmente a niñas y adolescentes.

Esta tendencia no solo limita el derecho a la educación, sino que condiciona de manera temprana las trayectorias laborales de las juventudes rurales. Igualmente grave es la informalidad, que constituye la regla y no la excepción: en 2018 solo el 15% del empleo rural era formal, y entre las juventudes rurales, apenas el 18% accede a un empleo con seguridad social. El 78% restante trabaja en condiciones informales, una cifra que contrasta con el 22% de informalidad entre adultos. En 2022, la informalidad rural alcanzó un alarmante 83,8%, muy por encima del 43% urbano, una diferencia que demuestra que la precariedad laboral en el campo es cuatro veces más intensa. Para finales de 2023, esta cifra se mantuvo en 83,6%, reiterando que no se trata de un fenómeno coyuntural, sino estructural.

- **Salud**

La situación de salud y bienestar de las juventudes rurales en Colombia revela un contraste muy fuerte entre los avances formales en cobertura y las brechas reales en acceso efectivo, calidad y oportunidad de la atención. Si bien el país pasó de un escenario en 2005 donde apenas entre el 30% y el 40% de la población tenía acceso a servicios médicos, a una cobertura cercana al 98% en 2022, este logro se relativiza cuando se observan las diferencias territoriales: en centros poblados y zonas rurales dispersas, el 95,7% de la población está afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, pero el 84,7% lo hace a través del régimen subsidiado y solo el 15,1% al contributivo, lo que evidencia una ruralidad empobrecida que depende casi por completo del subsidio estatal y donde alrededor del 7% de las juventudes rurales continúa por fuera del sistema.

En otras palabras, un joven rural puede tener entre dos y cuatro veces menos posibilidades de encontrar un médico que un joven urbano. A esto se suma que cerca de 630 municipios rurales reportan una insuficiente cantidad de puestos de salud, resultado de la concentración de recursos en las ciudades, la falta de incentivos para el personal que trabaja en el campo y las dificultades logísticas derivadas de la dispersión poblacional. Esta precariedad se agrava en el caso de las personas con discapacidad: mientras el 7,1% de la población nacional presenta alguna discapacidad, en zonas rurales dispersas la proporción asciende al 9,1% frente al 6,7% en áreas urbanas, pero los servicios especializados, la infraestructura adaptada y el personal capacitado son mucho más escasos en la ruralidad. Predomina una mirada biomédica que reduce la discapacidad a un problema individual y no como una cuestión de derechos, lo que mantiene barreras para acceder a educación inclusiva, empleo digno y participación comunitaria.

En materia de mortalidad, los perfiles de riesgo juvenil también muestran una fuerte dimensión territorial y generacional. Mientras que en el conjunto de la población predominan las muertes por neoplasias y enfermedades cardiovasculares, entre las personas jóvenes las principales causas son las lesiones y accidentes, con un dato particularmente alarmante: los homicidios representan el 43% de las muertes juveniles en el país. En las zonas rurales dispersas, las principales causas de mortalidad juvenil combinan agresiones, accidentes de transporte, traumatismos accidentales y lesiones autoinfligidas, en un contexto donde las vías en mal estado y el transporte informal incrementan el riesgo de siniestros viales.

Esta realidad se cruza con la huella del conflicto armado: el 37% de las juventudes rurales está registrado como víctima, lo que implica trayectorias marcadas por desplazamiento, violencia y trauma acumulado que impactan directamente su salud mental. Sin embargo, el acceso a servicios de salud mental es mucho más limitado en la ruralidad que en las ciudades, a pesar de que los problemas son igual o más graves.

En síntesis, las cifras muestran que, pese a la casi universal afiliación al sistema de salud, las juventudes rurales viven una experiencia sanitaria marcada por la falta de médicos, la precariedad de la infraestructura, la débil atención en salud mental, la alta exposición a violencia, consumo de sustancias, VIH y embarazo adolescente. No se trata solo de brechas estadísticas, sino de una vulneración sistemática del derecho a la salud integral que exige políticas específicas, sostenidas y territorializadas para que nacer y vivir en el campo no signifique, de entrada, tener menos garantías de cuidado, protección y bienestar.

- **Seguridad y protección**

Asimismo, la presencia de cultivos ilícitos, que afectan directamente a al menos 181 municipios (Min Defensa, 2023), configura un entorno de riesgo estructural. Municipios como Tibú, El Tarra, Barbacoas o Tarazá concentran altos porcentajes de población joven, quienes crecen en territorios donde las economías paralelas y los actores armados buscan cooptar su fuerza productiva, restringiendo sus posibilidades de educación, trabajo digno y participación política. En estas zonas, la falta de alternativas viables convierte al servicio militar en una de las pocas opciones disponibles: el 38% del pie de fuerza del Ejército y cerca del 50% de los auxiliares de policía son jóvenes, muchos provenientes de áreas rurales.

A ello se suma un dato crítico: el 37% de las víctimas del conflicto armado en el Registro Único de Víctimas son personas entre 15 y 29 años, lo que confirma el impacto desproporcionado que la violencia ha tenido sobre la juventud rural. Estas juventudes transitan simultáneamente entre ser víctimas directas, estar en riesgo de reclutamiento forzado, o verse vinculadas, por necesidad o coacción, a economías ilegales, en ausencia de alternativas institucionales reales.

Por ello, el proyecto de ley incorpora un enfoque de protección integral, orientado a reducir los riesgos diferenciados que enfrentan las juventudes rurales —reclutamiento, violencia armada, estigmatización, economías ilegales, ausencia estatal— y a garantizar condiciones mínimas para ejercer su libertad, construir su proyecto de vida y permanecer en sus territorios sin miedo.

Este enfoque permite que la ley no solo reconozca la magnitud del daño histórico, sino que construya rutas de prevención, protección colectiva, seguridad humana y fortalecimiento institucional que respondan a la realidad contemporánea del campo colombiano.

- **Cambio climático**

Las cifras son contundentes: el 68% de los municipios rurales del país presentan niveles altos o muy altos de vulnerabilidad climática (IDEAM, 2023), y el 84% de los eventos extremos reportados entre 2010 y 2022 (inundaciones, sequías y deslizamientos) ocurrieron en municipios predominantemente rurales (UNGRD, 2023). Estas afectaciones inciden directamente en los medios de vida agropecuarios, que siguen representando el 17% del empleo nacional rural y sostienen a buena parte de las juventudes campesinas.

En un país donde el sector agropecuario pierde anualmente cerca de 1,5 billones de pesos por efectos climáticos (MinAgricultura, 2022), las juventudes rurales carecen de instrumentos financieros que les permitan emprender en sectores de bioeconomía, economía circular, energía solar, agroecología o restauración.

COMENTARIOS DEL PONENTE

La presente iniciativa retoma y fortalece un esfuerzo legislativo promovido por el suscrito en el Congreso de la República durante el año 2023, mediante un proyecto orientado a establecer acciones afirmativas en favor de las juventudes rurales y campesinas. Aunque dicha propuesta contó con audiencia pública y con un proceso de construcción participativa, no alcanzó a surtir el debate correspondiente en la Comisión Primera del Senado y, en consecuencia, fue archivada por tránsito de legislatura. Lejos de perder vigencia, ese antecedente confirmó la necesidad de insistir en una agenda legislativa específica para esta población y permitió recoger aprendizajes relevantes sobre los vacíos normativos e institucionales que debían ser corregidos en una nueva versión del proyecto.

La iniciativa que hoy se somete a consideración del Congreso responde precisamente a ese ejercicio de maduración normativa. Se trata de una versión fortalecida, actualizada y más integral, construida a partir del diálogo con organizaciones juveniles rurales, comunidades campesinas y distintos aportes técnicos y académicos. En esa medida, el proyecto no constituye una reiteración mecánica de propuestas anteriores, sino una respuesta más robusta frente a las condiciones estructurales que siguen afectando a las juventudes rurales y campesinas, y frente a la necesidad de brindarles herramientas efectivas para la construcción de proyectos de vida dignos, sostenibles y arraigados a sus territorios.

Este proyecto también debe ser entendido en armonía con la Ley 2539 de 2025, que representó un avance importante al incorporar formalmente a las juventudes rurales en el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, particularmente en materias relacionadas con acceso a la tierra, proyectos productivos, formación técnica, emprendimiento y participación dentro de la arquitectura institucional agraria. No obstante, pese a su relevancia, dicha ley dejó sin desarrollar o solo desarrolló parcialmente dimensiones fundamentales para garantizar una inclusión verdaderamente integral de las juventudes rurales y campesinas, entre ellas la educación superior rural diferenciada, la salud integral, la conectividad y las habilidades digitales, la vivienda rural juvenil, la movilidad territorial, la seguridad, la participación organizada, la innovación y la acción climática.

Desde esa perspectiva, el proyecto bajo estudio no duplica el marco legal vigente, sino que lo complementa, amplía y profundiza. Su valor agregado radica en que propone una respuesta más comprehensiva, capaz de articular instrumentos de participación, formación, empleabilidad, conectividad, protección, innovación y sostenibilidad, con una visión más amplia que la estrictamente agraria o productiva. De esta manera, la iniciativa reconoce a las juventudes rurales y campesinas no solo como beneficiarias de programas sectoriales, sino como actor estratégico del desarrollo territorial, de la sostenibilidad socioambiental, de la renovación generacional del campo y de la construcción de paz.

Uno de los aportes centrales del proyecto consiste en la creación y fortalecimiento de instrumentos institucionales permanentes para la participación, la articulación y el seguimiento de la política pública. En ese sentido, se consolida la Red Nacional de Juventudes Rurales y Campesinas como un espacio estable de interlocución, articulación y fortalecimiento del liderazgo juvenil rural, con mecanismos de elección, participación y funcionamiento concertados con esta población. A ello se suma la creación del Observatorio Nacional de Juventudes Rurales y Campesinas, concebido como una instancia técnica para producir, articular y analizar

información relevante sobre esta población, con el propósito de mejorar la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas basadas en evidencia. Estos dos mecanismos son particularmente valiosos porque permiten superar la dispersión institucional y la ausencia de información consolidada que históricamente han dificultado una atención adecuada e integral de las juventudes rurales y campesinas.

La iniciativa también incorpora una apuesta decidida por cerrar brechas en educación, formación y movilidad, entendiendo que la permanencia de las juventudes en el campo depende en gran medida de que existan oportunidades reales de acceso, cualificación y tránsito hacia trayectorias educativas pertinentes. Por ello, el proyecto contempla medidas orientadas a promover la inclusión en educación superior, fortalecer la formación técnica, tecnológica y para el trabajo, y adoptar esquemas de movilidad territorial que reconozcan las barreras derivadas de la dispersión geográfica, la insuficiencia del transporte rural y la distancia respecto de centros educativos, culturales, de salud y de participación ciudadana. Esta aproximación resulta especialmente importante porque reconoce que, sin condiciones materiales de acceso, el ejercicio efectivo del derecho a la educación continúa siendo limitado para buena parte de la juventud rural.

De igual forma, el proyecto incorpora un enfoque contemporáneo sobre conectividad, innovación y transformación productiva, al prever una hoja de ruta en tecnologías de la información y las comunicaciones, junto con un ecosistema de innovación y startups rurales juveniles. Con ello, la propuesta reconoce que las juventudes rurales no solo requieren acceso progresivo a internet y alfabetización digital, sino también herramientas para participar activamente en procesos de innovación productiva, bioeconomía, economía circular, transición energética, agricultura sostenible y desarrollo tecnológico en la ruralidad. Esta dimensión es especialmente pertinente porque rompe con visiones rezagadas del campo y ubica a las juventudes rurales y campesinas como protagonistas de procesos de transformación con identidad territorial y vocación de sostenibilidad.

Otro componente relevante del proyecto es su énfasis en condiciones de bienestar y protección integral. En esa línea, se crea un Programa Nacional de Salud Integral Juvenil Rural, con enfoque diferencial, intercultural y de género, orientado a garantizar acceso oportuno y de calidad a servicios de salud física, mental y sexual y reproductiva. Asimismo, se establece un Programa Integral de Seguridad y Protección para Juventudes Rurales y Campesinas, destinado a prevenir, atender y hacer seguimiento a riesgos y violencias como el reclutamiento forzado, la vinculación a economías ilegales, el desplazamiento forzado, la violencia basada en género y las amenazas contra liderazgos y procesos organizativos juveniles. A ello se suma la previsión de un subsidio integral de vivienda rural para juventudes, como instrumento orientado a favorecer el arraigo, la permanencia y mejores condiciones materiales de vida en los territorios rurales. Estas disposiciones son especialmente valiosas porque reconocen que la exclusión juvenil rural no se reduce a la dimensión productiva, sino que involucra también barreras estructurales en materia de cuidado, protección, autonomía y calidad de vida.

Asimismo, el proyecto fortalece la perspectiva de empleo digno, emprendimiento y sostenibilidad territorial, al ampliar la estrategia de mercado laboral para juventudes rurales y campesinas, reforzar la extensión rural con participación juvenil e incorporar un Programa Nacional de Acción Climática Juvenil Rural. Este último aspecto merece especial atención, pues reconoce a las juventudes rurales y campesinas como actores fundamentales en la adaptación al cambio climático, la gestión del riesgo, la restauración ambiental y la transición agroecológica del país. En un contexto de creciente vulnerabilidad climática del campo colombiano, esta apuesta no solo es pertinente, sino necesaria para garantizar la sostenibilidad futura de los territorios rurales y de las actividades económicas que allí se desarrollan.

En síntesis, el proyecto ofrece una respuesta legislativa integral y territorialmente sensible a las múltiples brechas que afectan a las juventudes rurales y campesinas. Su principal fortaleza radica en que articula participación, educación, formación, empleo, movilidad, salud, seguridad, vivienda, conectividad, innovación y acción climática bajo una lógica de inclusión integral. Por ello, considero que esta iniciativa representa una oportunidad valiosa para avanzar hacia un marco normativo más completo, capaz de reconocer a las juventudes rurales y campesinas como sujetos de especial atención pública, de fortalecer su permanencia en los territorios y de consolidar su papel en la transformación del campo colombiano.

REFERENCIAS NORMATIVAS

La Constitución Política de 1991 consagra que Colombia es un Estado social de derecho y establece, entre otros, principios, garantías y fines esenciales que sirven de fundamento a la presente iniciativa legislativa, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

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

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (...)"

La Constitución de 1991 reconoció a los jóvenes como sujetos de derechos. El artículo 45 establece: "*El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud".*

Así mismo la Constitución Política, en varias disposiciones, establece la protección que le debe brindar el Estado Colombiano a los campesinos y campesinas; dentro de ellas se encuentran las siguientes:

"Artículo 64°. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Artículo 65°. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad."

Durante la legislatura 2022-2023 el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 01 de 2023 que determina al campesinado como sujeto de derechos de especial protección, y reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado. Múltiples leyes han abordado el objetivo de proveer a los jóvenes con herramientas para acceder y permanecer en el sistema educativo, para acceder a oportunidades dignas de empleo o apoyo para emprender.

No obstante, ninguna ley vigente le da un enfoque diferencial ni adopta acciones afirmativas en favor de las juventudes oriundas de la ruralidad o las campesinas. A continuación se relacionan algunas iniciativas de ley que propenden por brindar oportunidades a los jóvenes para su inserción en la economía, sobre las cuales se trabajó para construir el presente proyecto de ley:

- **Ley 1429 de 2010:** Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo: "tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse"
- **Ley 1780 de 2016:** "Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones"
- **Ley 2214 De 2022:** "Por Medio De La Cual Se Reglamenta El Artículo 196 De La Ley 1955 De 2019, Se Toman Medidas Para Fortalecer Las Medidas Que Promueven El Empleo Juvenil Y Se Dictan Otras Disposiciones" que tiene por objeto el fortalecimiento en la implementación de las medidas del sector público para eliminar barreras de empleabilidad de los jóvenes entre 18 y 28 años, con el fin de ampliar la oferta de empleos en las entidades públicas a nivel nacional por medio del fortalecimiento de las prerrogativas contenidas en el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019.
- **Ley 2046 de 2020:** "Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimento"
- **Ley 2069 de 2020:** "Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia" que tiene por objeto establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad. Dicho marco delinea un enfoque regionalizado de acuerdo a las realidades socioeconómicas de cada región.
- **Ley 2039 de 2020:** "Por medio del cual se dictan normas para promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes, y se dictan otras disposiciones".
- **Ley 2043 de 2020:** *"Por medio de la cual se reconocen las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada y se dictan otras disposiciones".*
  Esta norma facilita la inserción laboral de las y los jóvenes al reconocer como experiencia válida las prácticas laborales realizadas durante su proceso formativo, contribuyendo a reducir las barreras de acceso al mercado de trabajo.
- **Ley 1622 de 2013 – Estatuto de Ciudadanía Juvenil:** ***"Por medio de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones".*** Esta ley constituye el marco jurídico fundamental para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas jóvenes, promover la adopción de políticas públicas para su realización, protección y sostenibilidad, y fortalecer sus capacidades, su participación ciudadana y su incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país.
- **Ley 2539 de 2025 (27 de agosto):** *"Por medio de la cual se incluye a las juventudes rurales en el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, se garantiza su acceso a la tierra, a proyectos productivos, a formación académica y técnica, y se dictan otras disposiciones".* Esta ley representa un avance en el reconocimiento de la población joven rural dentro de la arquitectura agraria del país, centrada en acceso a la tierra, proyectos productivos y formación técnico–productiva.

Asimismo, resulta pertinente mencionar el CONPES 4040, instrumento de política pública que constituye un referente para las acciones afirmativas en educación y formación que desarrolla el presente proyecto de ley. El CONPES establece, entre otras disposiciones:

> *"Entre 2021 y 2025, el Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñará e implementará una estrategia para fomentar la educación posmedia de jóvenes rurales, a partir del fortalecimiento de competencias y/o formación por cualificaciones desde la educación media, la articulación de opciones de financiación y la socialización de procesos de formación complementarios".*

Asimismo:

"El Ministerio de Educación Nacional implementará estrategias de promoción ante los Consejos Superiores de las IES públicas para que, en el marco de su autonomía universitaria, se fortalezcan las políticas de admisión diferencial, con el fin de cerrar brechas en el acceso a educación superior para jóvenes vulnerables y provenientes de zonas rurales".

ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", establece que en todo momento el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley 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, la norma exige que en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas se incluyan expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para su financiamiento. Además, dispone que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo anterior.

Esta disposición debe leerse en armonía con la Constitución Política. Los artículos 150 y 154 reconocen al Congreso de la República la facultad de iniciativa en materia de gasto público. El artículo 334 consagra la sostenibilidad fiscal como criterio orientador de las ramas y órganos del poder público. Los artículos 345 y 346 reservan al Gobierno nacional la decisión de incluir en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para ejecutar el gasto decretado por la ley. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera reiterada que el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, siempre que no se formulen como órdenes imperativas al Gobierno, sino como autorizaciones para incluir las partidas correspondientes en el presupuesto (entre otras, Sentencia

C-1197 de 2008). Así, la ley que decreta un gasto constituye un título jurídico suficiente para su eventual inclusión en la ley anual de presupuesto, mientras que la definición de su oportunidad y su cuantía corresponde al Gobierno nacional, de acuerdo con las prioridades de la política económica y las disponibilidades fiscales.

De igual manera, la Corte Constitucional, en Sentencia C-866 de 2010, precisó que el análisis de impacto fiscal es un instrumento de racionalidad legislativa y no una barrera para el ejercicio de la función legislativa. Según la Corte, la carga principal de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas de los proyectos recae en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que cuenta con los datos, los equipos técnicos y la experticia en materia económica. Al Congreso le corresponde valorar, con las herramientas a su alcance, la compatibilidad de la iniciativa con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En cumplimiento de ese deber, se advierte que el presente proyecto de ley contiene disposiciones con incidencia fiscal. La de mayor peso es el Subsidio Integral de Vivienda Rural para Juventudes previsto en el artículo 13, por tratarse de una transferencia directa. Para su estimación se toman como referencia los valores máximos del Subsidio Familiar de Vivienda Rural que actualmente otorga el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: hasta 70 SMMLV para vivienda nueva y hasta 22 SMMLV para mejoramiento de vivienda. Con base en el salario mínimo mensual legal vigente para 2026 ($1.750.905), el costo unitario máximo sería de $122.563.350 por vivienda nueva y de $38.519.910 por mejoramiento. A modo de referencia, la asignación de 1.000 subsidios de vivienda nueva representaría hasta $122.563 millones, y la de 1.000 subsidios de mejoramiento hasta $38.520 millones. El costo final dependerá del número de subsidios que el Gobierno nacional defina asignar en cada vigencia. Por ello, el ponente considera que este subsidio debe operar como una línea de priorización para la población joven rural dentro de los programas de vivienda rural existentes, y no como una bolsa de recursos adicional, lo que reduce de manera significativa su impacto sobre las finanzas públicas.

En segundo lugar, la creación del Observatorio Nacional de Juventudes Rurales y Campesinas (artículo 6) y de los programas nacionales previstos en los artículos 4, 5, 8, 10, 11, 14 y 15, en materia de educación superior, formación para el trabajo, movilidad territorial, seguridad y protección, salud integral, innovación y acción climática, también puede generar costos. Su cuantía depende del diseño operativo que adopten las entidades responsables en la reglamentación, por lo que no es posible cuantificarla con precisión en esta etapa del trámite. No obstante, se trata de medidas que, en su mayoría, pueden ejecutarse mediante la reorientación, priorización y focalización de la oferta institucional y de los rubros presupuestales ya existentes. Por su parte, las disposiciones de los artículos 3, 7, 9 y 12, relativas a la Red Nacional de Juventudes Rurales y Campesinas, la estrategia de mercado laboral, la hoja de ruta en tecnologías de la información y las comunicaciones, y la extensión rural juvenil, tienen un carácter principalmente organizativo, de coordinación y de fortalecimiento de instrumentos vigentes, por lo que su costo adicional se estima bajo.

En cuanto a las fuentes de financiación, las medidas previstas pueden atenderse principalmente con los recursos que las entidades competentes ya destinan a sus programas misionales. Así, la educación superior y la formación pueden apoyarse en las apropiaciones del Ministerio de Educación Nacional, incluida la política de gratuidad en la matrícula de las instituciones de educación superior públicas, y en la oferta del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). La extensión rural puede apoyarse en el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria previsto en la Ley 1876 de 2017; la conectividad, en el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; y el emprendimiento y la innovación, en los instrumentos de la Ley 2069 de 2020 y de iNNpulsa Colombia. La acción climática cuenta con los instrumentos de la Ley 2169 de 2021, la vivienda con los programas de vivienda rural del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y el Observatorio con los sistemas de información del Sistema Nacional de Juventudes y la información estadística del DANE.

En consecuencia, el cumplimiento de las metas y la ejecución de las medidas establecidas en el proyecto de ley se hará de manera gradual, en el marco de las competencias constitucionales y legales de las entidades involucradas y en concordancia con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Las disposiciones que comportan gasto deben entenderse como una autorización al Gobierno nacional para incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación, y no como una orden imperativa de gasto, de manera que se preservan la sostenibilidad fiscal y las competencias del Ejecutivo en materia presupuestal. Asimismo, en los términos del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se solicita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público rendir su concepto sobre los costos fiscales de la iniciativa y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Por consiguiente, para continuar con el trámite legislativo, es pertinente tener en consideración la siguiente jurisprudencia de la Corte Constitucional:

> *"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica; empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo."*[12]

[12] Corte Constitucional, Sentencia C-315 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño

Es relevante mencionar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

> *"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.*
>
> *Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.*
>
> *Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda".*

Así las cosas, el presente proyecto de ley tiene impacto fiscal, concentrado principalmente en el Subsidio Integral de Vivienda Rural para Juventudes y, en menor medida, en la creación del Observatorio y de los programas nacionales previstos. Dicho impacto resulta manejable y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en la medida en que las disposiciones operan como autorizaciones de gasto, su implementación será gradual y se apoyarán preferentemente en la oferta institucional y los recursos ya existentes, sin perjuicio de las observaciones que formule el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su concepto.

CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el cual establece:

> *"**Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*
>
> *Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*
>
> *a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
>
> *b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
>
> *c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)"*

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

> *"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".*

De acuerdo con lo desarrollado anteriormente, se considera que la discusión y posterior aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y abarcador en la materia que regula, podría generar conflictos de interés en la medida en que el congresista o sus parientes dentro de los grados establecidos por la ley resulten beneficiarios directos conforme a lo dispuesto en esta iniciativa.

En este sentido, es fundamental subrayar que la mera descripción de los posibles conflictos de interés señalados para el trámite o votación del proyecto, tal como lo establece el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de la obligación de identificar y declarar cualquier causal adicional de impedimento en la que pueda encontrarse involucrado durante el proceso legislativo.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar **Primer Debate** al ***Proyecto de Ley No. 175 de 2026 Senado "Por medio del cual se establecen acciones afirmativas para la inclusión integral de las juventudes rurales y campesinas, y se dictan otras disposiciones. Fredy Pacheco Salgado",*** de conformidad con el texto original radicado y publicado en la Gaceta Número 1251 de 2026.

Cordialmente,

ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República
Ponente Único

CONTENIDO

Gaceta número 1570 - Lunes, 19 de octubre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia para Primer Debate en la Comisión Primera del Senado de la República del Proyecto de Ley número 166 de 2026 Senado, por medio del cual se establecen mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de las medidas de protección otorgadas a las mujeres víctimas de violencia de género y se dictan otras disposiciones..... 1

Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 175 de 2026 Senado, por medio del cual se establecen acciones afirmativas para la inclusión integral de las juventudes rurales y campesinas, y se dictan otras disposiciones. Fredy Pacheco Salgado. 5

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026