



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1283

Bogotá, D. C., viernes, 1° de agosto de 2025

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 16 DE 2025 SENADO

por medio del cual se establecen directrices para la mejora de los procesos de selección y operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Proyecto de ley No. 016 de 2025 "Por medio del cual se establecen directrices para la mejora de los procesos de selección y operación del programa de alimentación escolar – PAE".

Bogotá D.C., 20 de Julio de 2025

Doctor

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ

Secretario General

Senado de la República

**Asunto:** Radicación de Proyecto de Ley "Por medio del cual se establecen directrices para la mejora de los procesos de selección y operación del programa de alimentación escolar – PAE".

Doctor González:

De manera atenta y en consideración de los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presento al Senado de la República el Proyecto de Ley "Por medio del cual se establecen directrices para la mejora de los procesos de selección y operación del programa de alimentación escolar – PAE", iniciativa legislativa que cumple con las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagrado en el artículo 145 de la citada Ley.

Agradezco disponer el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992 respecto del siguiente proyecto.

Cordialmente,

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMENEZ

Senador de la República

Proyecto: Amalín Yañez - Equipo legislativo

Revisó: María Marta Gómez - Coordinadora de equipo legislativo

Proyecto de ley No. 016 de 2025 "Por medio del cual se establecen directrices para la mejora de los procesos de selección y operación del programa de alimentación escolar – PAE".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1°. OBJETIVO.** Introducir normas complementarias para la operación del Programa de Alimentación Escolar - PAE, en lo referente a la contratación de proveedores, interventoría, planeación, priorización y mejora de condiciones por parte de las Entidades Territoriales en Educación Certificadas y No Certificadas.

**ARTÍCULO 2°. BANCO DE OFERENTES.** Las Entidades Territoriales que operen el Programa de Alimentación Escolar, podrán conformar un Banco de Oferentes para la certificación de proveedores del PAE, definiendo criterios de idoneidad, calidad, buenas prácticas, experiencia, rendición de cuentas y garantía del derecho a la alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada. La inclusión en el Banco de Oferentes será un requisito ponderable adicional a los establecidos en el Estatuto General de la Contratación Pública para la contratación del Programa de Alimentación Escolar.

**Parágrafo 1.** En todo caso, el Banco de Oferentes estará conformado por un equipo de verificación jurídico, contable y financiero y técnico incluyendo nutricionistas o especialistas en alimentación escolar para la validación de los documentos aportados por los interesados, así como también en la posterior expedición del certificado.

**Parágrafo 2.** El Gobierno Nacional en cabeza de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente- expedirá la reglamentación diferencial de criterios que permita, fomente y facilite la participación de las asociaciones de autoridades tradicionales indígenas, cabildos indígenas y demás formas asociativas de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras, la mujer rural, Asociaciones de Padres de Familia, Asociaciones de Víctimas y/o Asociaciones Comunes y comunitarias, asociaciones campesinas, agrícolas y organizaciones de las entidades religiosas, legalmente conformadas que sean oferentes de los procesos, quienes también deberán demostrar experiencia, conocimiento local, idoneidad, eficiencia y transparencia y rendir cuentas frente a los procesos de alimentación escolar. En todo caso, los contratos que se celebren con las personas jurídicas mencionadas, deberán contar con veeduría ciudadana y/o interventoría según sea el caso.




**Parágrafo 3.** La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (ANCP – CCE) en articulación con la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender, reglamentará el presente artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a su expedición, impulsando políticas públicas y herramientas para los procesos de compra y contratación estatal, con el fin de generar una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

**Parágrafo 4.** El Ministerio de Educación, en conjunto con las secretarías de educación y las instituciones educativas, difundirán con anticipación suficiente la convocatoria para la conformación del banco de oferentes mencionado en este artículo. La divulgación se



<p>realizará a través de diversos medios masivos y/o alternativos de comunicación, garantizando un amplio alcance. Adicionalmente, se ofrecerá capacitación y acompañamiento a los oferentes para facilitar una correcta postulación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE).</p> <p><b>Parágrafo 5.</b> No podrán ser oferentes, organizaciones que hagan parte de espacios de diálogo con el gobierno nacional o regional, según sea el caso, creados mediante leyes, decretos u otros instrumentos normativos, y quienes hayan incurrido en sanciones de los entes de control.</p> <p><b>ARTÍCULO 3°. PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR.</b> La labor de Inspección, Vigilancia y Control de las empresas operadoras del Programa de Alimentación Escolar – PAE o de cualquier programa de alimentación escolar en el país, estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación y Defensoría del Pueblo. Así mismo, la Superintendencia de Salud ejercerá las anteriores funciones respecto a situaciones que pongan en riesgo el acceso a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada. Adicionalmente se conformarán veedurías ciudadanas y control social local al PAE por las Asociaciones de Padres de Familia, quienes informarán de las oportunidades de mejora permanente y presentarán las quejas y denuncias a que haya lugar en la operación del PAE.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Sin perjuicio de lo anterior, cuando el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL evidencie la violación de regímenes jurídicos ajenos a sus funciones y competencias, procederá a trasladar los asuntos o interpondrá las denuncias ante las autoridades competentes.</p> <p><b>ARTÍCULO 4°. COMPRA DE ALIMENTOS.</b> Los departamentos, distritos, municipios y los operadores del Programa de Alimentación Escolar que contraten bajo cualquier modalidad, con recursos públicos, la adquisición, suministro y entrega de alimentos, priorizarán la adquisición de alimentos con asociaciones de iniciativa pública popular definidas en la ley 2294 de 2023; pequeños productores agropecuarios locales, Asociaciones Campesinas certificadas por el Secretario de Agricultura del departamento y/o Asociaciones de Víctimas legalmente conformadas; en concordancia con los precios del mercado, de conformidad, con la minuta nutricional establecida para cada institución educativa. De igual forma, se deberá preferir en la compra de alimentos a pequeños y medianos comercializadores y productores locales, dando prioridad a los productos de cosecha, según el caso.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En ningún caso, se podrá comprar alimentos que tengan fechas de vencimiento próximas, asimismo, éstos deberán cumplir con las especificaciones y características necesarias para salvaguardar la calidad e inocuidad de los alimentos. El Gobierno Nacional en cabeza de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente establecerá los mecanismos para la eficiencia operativa en la adquisición de insumos de manera programada, para cumplir con la demanda de este tipo de alimentos.</p>	<p><b>Parágrafo 2.</b> Las entidades ejecutoras exigirán a los operadores del Programa de Alimentación Escolar, promover acciones efectivas, tendientes a la reducción de la pérdida y desperdicio de alimentos en la ejecución del programa integrado de alimentación escolar, en aplicación de la Ley 1990 de 2019 y el decreto 375 de 2022.</p> <p><b>ARTÍCULO 5°. INTERVENTORÍA.</b> Las Entidades Territoriales en Educación Certificadas de carácter Departamental, Distrital y Municipal podrán contratar la interventoría para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar con universidades públicas y/o privadas acreditadas Ministerio de Educación. Estas interventorías deberán realizarse con profesionales de Nutrición y Dietética. Las entidades territoriales brindarán prelación a las Instituciones de Educación Superior de naturaleza Pública.</p> <p><b>ARTÍCULO 6°. PRINCIPIO EN LA CONTRATACIÓN.</b> Los departamentos, distritos, municipios contratantes respondiendo a los principios y directrices del Estatuto General de la Contratación Estatal, deberán velar por el principio de celeridad en el proceso de contratación oportuna del Programa de Alimentación Escolar por lo menos tres meses antes del inicio del calendario escolar, so pena de investigación por parte de los Órganos de Control y entes de Inspección, Vigilancia y Control.</p> <p>La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender, realizará el monitoreo constante para garantizar el cumplimiento de los contemplado en el inciso anterior.</p> <p>En caso de incumplimiento de lo señalado en el presente artículo, la competencia para contratar será asumida por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, quien deberá disponer de los recursos y asegurar la contratación inmediata del PAE en el municipio, distrito o departamento con incumplimiento, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria. Para ello podrá definir los mecanismos de contingencia y reglamentar los procesos para intervención y acompañamiento a los municipios y departamentos con el fin de restablecer el servicio en el menor tiempo posible.</p> <p><b>ARTÍCULO 7°. ACCESO AL AGUA POTABLE.</b> Ordénese a las entidades departamentales, distritales y municipales la priorización de proyectos encaminados al acceso y potabilización del agua en los establecimientos educativos. Para este propósito el Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de la Igualdad, La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - UAPA, los Organismos Internacionales y los actores de inversión social privada, entre otros, apoyarán la gestión e implementación de proyectos que permitan solucionar el problema de agua potable en colegios.</p> <p><b>ARTÍCULO 8°. EQUIPAMIENTO DE COCINAS.</b> Ordénese al Ministerio de Educación en asociación con las entidades departamentales, distritales y municipales la elaboración de un plan de priorización de proyectos de inversión enfocados en el equipamiento y mantenimiento periódico de cocinas para la modalidad de preparación in situ del Programa de Alimentación Escolar, en el que se articulen las acciones a nivel territorial, que permita equipar y dotar las cocinas con utensilios, equipos,</p>
<p>electrodomésticos y todos los elementos necesarios, para la preparación de alimentos que cumplan las normas de calidad vigentes, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 9°. REPORTES DE INFORMACIÓN.</b> Los departamentos, distritos y municipios son responsables de realizar el reporte de la información de implementación del Programa de Alimentación Escolar de su jurisdicción de manera obligatoria y semestral, con criterios de oportunidad y calidad., en los sistemas diseñados para tal fin; de acuerdo con las directrices impartidas por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender - o quien haga sus veces.</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y Colombia Compra Eficiente, El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, desarrollará e implementará un sistema de indicadores para evaluar el goce efectivo del derecho a una alimentación equilibrada y su impacto, tanto directo como indirecto, en la calidad educativa, la cobertura y la permanencia en el sistema escolar, así como en la salud y el desarrollo físico de los estudiantes beneficiarios. Esta entidad publicará semestralmente un informe con los resultados de dicha evaluación, a partir del cual se ajustarán o crearán las políticas y planes necesarios para mejorar la prestación del servicio de alimentación escolar.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, Colombia Compra Eficiente y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberá hacer cruce y control de sus bases de datos e información para evitar duplicidades en la recepción de beneficios, atención a fallecidos y demás anomalías que se puedan presentar en la ejecución de programas de alimentación</p> <p><b>Artículo 10°. Priorización.</b> El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, reglamentará las prioridades en la asignación y ejecución del Programa de Alimentación Escolar – PAE, haciendo especial énfasis en la atención de sedes educativas ubicadas en zonas rurales, con presencia de población étnica, víctimas del conflicto armado o estudiantes en condición de discapacidad.</p> <p>Las entidades territoriales certificadas y no certificadas serán responsables de garantizar el cumplimiento de dichos criterios de priorización en el marco de sus competencias.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Lo dispuesto en el presente artículo se aplicará sin perjuicio de las disposiciones contenidas en actos administrativos vigentes, y tendrá prevalencia como mandato legal en el marco de la política pública de alimentación escolar.</p> <p><b>ARTÍCULO 11°. ARTICULACIÓN TIC.</b> El Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en compañía de las Entidades Territoriales Certificadas- ETC de carácter Departamental, Distrital y Municipal deberán implementar proyectos de inversión encaminados a avances</p>	<p>tecnológicos digitales con miras al acceso a la información y la mejora en la interacción entre los padres de familia y el gobierno sobre el Plan Alimentario Escolar.</p> <p><b>ARTÍCULO 12°. VEEDURÍA.</b> Los ciudadanos podrán conformar veedurías en los términos establecidos por la Ley 850 de 2003 o disposición que la modifique o derogue, para participar en el seguimiento y la vigilancia de la implementación de la Política de Estado para la Alimentación Escolar.</p> <p>Para incentivar la conformación de estas veedurías, las entidades territoriales deberán realizar una capacitación al menos una vez al año sobre veeduría ciudadana, dirigida a toda la comunidad educativa, en especial a los padres de familia. Su objetivo será fortalecer las capacidades en el ejercicio del control social en el programa PAE, así como reconocer la relevancia de este programa en la lucha contra el hambre y el libre desarrollo del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes.</p> <p><b>ARTÍCULO 13°. Autorícese al Gobierno Nacional a través de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender - o quien haga sus veces para que en el término de seis (6) meses reglamente lo relacionado con la presente ley.</b></p> <p><b>ARTÍCULO 14°. PLANES FINANCIEROS TERRITORIALES DEL PAE.</b> En el marco de la planeación del Programa de Alimentación Escolar – PAE, las Entidades Territoriales Certificadas en Educación – ETC, en este caso, los Departamentos deberán formular anualmente un Plan Financiero Territorial para el PAE, que incluya las Entidades Territoriales No Certificadas de su jurisdicción. En virtud del principio de planeación, se deberán garantizar los recursos en cada vigencia del programa, que concurren en una Bolsa Común y garanticen, entre otras cosas, la prestación del servicio del programa, desde el primer día del calendario estudiantil y la continuidad del servicio a lo largo del año.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Todas las Entidades Territoriales Certificadas en Educación y las No Certificadas, deberán reportar la información financiera y la demás información relacionadas con el PAE, a través del Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP, o los sistemas de información que determine la UApA.</p> <p>La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UAPA) reglamentará el presente artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 15°. Cuando la ejecución del Programa de Alimentación Escolar – PAE esté a cargo de una Entidad Territorial No Certificada, en virtud de un acuerdo o convenio suscrito con la Entidad Territorial Certificada en Educación de carácter departamental correspondiente, deberá garantizarse la prestación del servicio desde el primer día del calendario académico oficial y de forma continua durante todo el año lectivo. Para tal efecto, podrá concurrirse con recursos de distintas fuentes de financiación.</b></p> <p>En todo caso, la Entidad Territorial Certificada en Educación de carácter departamental deberá ejercer funciones de orientación, acompañamiento y seguimiento técnico y administrativo sobre la Entidad Territorial Municipal No Certificada de su jurisdicción, a</p>



<p>fin de asegurar la adecuada, eficiente y oportuna ejecución del Programa de Alimentación Escolar.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En la operación del Programa de Alimentación Escolar – PAE, se debe privilegiar la participación de las comunidades en su operación y en el control social del mismo, además de buscar la movilización efectiva de las compras locales de alimentos.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA) reglamentará el presente artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio de lo establecido en la Ley 2167 de 2021, y tendrá como propósito reforzar los mecanismos de articulación entre entidades territoriales certificadas y no certificadas, con miras a garantizar la oportunidad y continuidad del Programa de Alimentación Escolar – PAE durante todo el calendario académico oficial.</p> <p><b>ARTÍCULO 16°.</b> La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA), en asocio con la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, crearán el sistema de publicidad para la contratación, ejecución y seguimiento del programa de Alimentación Escolar –PAE, con el propósito de ejercer un control social efectivo y así garantizar el cumplimiento de los fines del programa.</p> <p>El Sistema de Publicidad consistirá en disponer una página web con acceso público y de fácil manejo, en el cual se dispondrá todo el proceso de selección, contratación y ejecución para el cumplimiento del programa de alimentación escolar –PAE, así como todo el proceso de ejecución, con disponibilidad de información para la realización de seguimiento por parte de la ciudadanía.</p> <p>La entidad contratante dispondrá en la página web todos los datos y documentos soporte del proceso de selección y contratación, señalando todos los datos que lo identifican.</p> <p>Los Operadores del PAE e Interventores o supervisores tendrán acceso a la página y estarán obligados a indicar semanalmente, el avance en la ejecución del contrato, llenando cada uno de los ítems que se exijan en la página, con la evidencia de su cumplimiento.</p> <p>La ciudadanía en general tendrá acceso a la página, en la que dispondrá las observaciones al proceso de ejecución del contrato, y en especial a la información suministrada por el contratista.</p> <p>La página web debe contener por lo menos:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Entidad ejecutora</li><li>Identificación georreferenciada de la institución educativa beneficiaria del programa PAE, con especificación del número de beneficiarios directos, edades y grado de escolaridad.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>Datos generales de los contratos, tanto de los operadores del PAE como de interventores, que contengan como mínimo: objeto, alcance, obligaciones generales y específicas de los contratistas, identificación de las empresas y representantes legales, valor y plazo de ejecución de los contratos.</li><li>Totalidad de los documentos precontractuales y contractuales de todos los contratos.</li><li>Valor unitario contratado de todos los insumos y alimentos entregados, así como una descripción detallada de cada uno, que permita comparación de calidad y precio.</li><li>Módulo de seguimiento para que la ciudadanía objete, reclame, denuncie o manifieste toda irregularidad o inconformidad durante la ejecución del contrato.</li><li>Las demás que se consideren necesarias para garantizar el goce efectivo del derecho a la alimentación por parte de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del programa de alimentación escolar.</li></ol> <p>La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar y las directivas de la institución educativa beneficiaria del contrato, tienen la obligación de dar a conocer de manera amplia la existencia de la página web y facilitar a los padres de familia y/o acudientes la importancia del acceso a la página y del control a los contratistas del programa PAE.</p> <p><b>ARTÍCULO 17°.</b> Adiciónese el siguiente inciso, al parágrafo 7° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007.</p> <p><i>Así mismo, serán de uso obligatorio los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección del Programa de Alimentación Escolar – PAE.</i></p> <p><b>ARTÍCULO 18</b> La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en articulación con la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UAPA), diseñarán documentos tipo para la contratación del PAE, los cuales serán de uso obligatorio para todas las entidades públicas.</p> <p><b>ARTÍCULO 19°.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.</p> <p>Cordialmente,</p> <div><p><b>ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ</b> Senador de la República <small>Proyecto: Alimentación Escolar – Grupo legislativo Resolución: 1000 de 2025</small></p></div>
<div><p>Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)</p><p>El día <u>21</u> del mes <u>Julio</u> del año <u>2025</u></p><p>se radicó en este despacho el proyecto de ley</p><p>Nº. <u>16</u> Acto Legislativo Nº. _____, con todos y</p><p>cada uno de los requisitos constitucionales y legales</p><p>por: <u>H.S. Antonio José Correa</u></p><div><p><b>SECRETARIO GENERAL</b></p></div></div>	<p><b>Proyecto de ley No. <u>016</u> de 2025 "Por medio del cual se establecen directrices para la mejora de los procesos de selección y operación del programa de alimentación escolar – PAE".</b></p> <p><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>I. JUSTIFICACIÓN</b></p> <p>El PAE opera de acuerdo a los lineamientos establecidos en:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, adicionado por el Decreto 1852 del mismo año, define el mecanismo de financiación del programa denominado "Bolsa Común" (Capítulo 2.3.10.3.1), entendido como el "esquema de ejecución unificada de recursos mediante el cual la Nación y las entidades territoriales invierten de manera coordinada sus recursos de conformidad con lo establecido en la ley [...] con el fin de alcanzar los objetivos comunes del programa, mediante una ejecución articulada y eficiente de los recursos".</li><li>Decreto 1852 de 2015 que establece "la estrategia estatal que promueve el acceso con permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo oficial, a través del suministro de un complemento alimentario durante la jornada escolar, para mantener los niveles de atención, impactar de forma positiva los procesos de aprendizaje, el desarrollo cognitivo, disminuir el ausentismo y la deserción y fomentar estilos de vida saludables".</li><li>Ley 1955 del año 2019 que determinó en el artículo 189 la creación de una institucionalidad con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio e independencia asignándole como objeto el de fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar, denominada la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender (UApA), entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional, y estructurada a través del Decreto 218 de 2020.</li><li>Ley 2042 del 27 de julio de 2020, que otorga herramientas para que los padres de familia realicen acompañamiento a la ejecución de los recursos del PAE.</li><li>Ley 2046 de 2020, que establece 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 alimentos.</li><li>Ley 2167 del 22 de diciembre de 2021, Por medio del cual se garantiza la operación del programa de alimentación escolar - PAE - durante el calendario académico.</li></ul>



- Resolución 335 del 22 de diciembre de 2021 "Por la cual se expiden los Lineamientos Técnicos – Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar – PAE".
- Resolución 018858 del 11 de diciembre 2018 que establece los **Lineamientos Técnicos - Administrativos, los Estándares y las Condiciones Mínimas del Programa de Alimentación Escolar - PAE para Pueblos Indígenas.**

De acuerdo con el informe: "EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y DE RESULTADOS DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE), 2011-2019" realizado por el Centro Nacional de Consultoría:

*"A diciembre de 2019, el PAE operó en las 96 entidades territoriales certificadas (ETC) en educación y llegó a 1.105 municipios. Por medio de 891.699.587 raciones, benefició a 5.562.837 estudiantes. Su presupuesto para 2019 fue de cerca de \$2,4 billones, provenientes de las siguientes fuentes:*

- *Recursos de inversión del presupuesto nacional asignados por el Ministerio de Educación Nacional (MEN)*
- *Sistema General de Participaciones (SGP)*
- *Sistema General de Regalías (SGR)*
- *CONPES 151 (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2012)*
- *Recursos propios de libre destinación y de entidades territoriales (ET), además de otros provenientes de los sectores privado, cooperativo y no gubernamental"*

Tabla 1. Fuentes de financiación (millones de pesos)									
RECURSOS MEN Y OTROS NACION					REGALÍAS + RECURSOS PROPIOS				TOTAL RECURSOS
AÑO	MEN-PAE (Transferencias)	SGP Alimentación Escolar	CONPES 151 de 2012	TOTAL	Regalías	Propios Municipio	Aportados por las ETC	TOTAL	
2016	440,692	162,207	120,462	723,361	255,779	506,669	259,724	1,022,172	1,745,533
2017	705,923	181,211	128,292	1,015,426	283,602	499,058	389,336	1,171,996	2,187,422
2018	733,412	183,310	133,552	1,050,275	259,032	550,488	256,312	1,065,832	2,116,106
2019	1,032,643	205,384	137,559	1,375,585	264,749	572,877	268,881	1,106,506	2,482,092

Así mismo, en cumplimiento de las competencias asignadas a los Entes Territoriales, a través de las Secretarías de Educación Departamental y Municipal, se deben implementar estrategias para garantizar el acceso y permanencia de manera equitativa de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad y riesgo social, por lo cual, se podrán destinar otros recursos de la bolsa común a apalancar el programa conforme con los asignados por el Sistema General de Participaciones (Sector Educación y de Propósito General Libre Destinación), recursos propios, así como otras fuentes de financiación por parte del sector privado, cooperativo o no gubernamental, del nivel nacional e internacional.

Ahora bien, el programa de Alimentación escolar ha presentado dificultades en su implementación como son la insuficiencia de recursos para atender a la totalidad de la población escolarizada, el incumplimiento de los estándares de calidad por los

operadores, irregularidades en la contratación y pago, deficiencias en los mecanismos de seguimiento y control, entre otros.

Por lo cual, para lograr una mayor eficiencia en la ejecución de los recursos y mejorar la planeación y seguimiento a la prestación del servicio, se introducen instrumentos en la implementación del programa como son la creación de un Banco de Oferentes, la contratación de la interventoría del Programa, ajustes en la supervisión de la contratación, así como también los criterios de priorización y focalización de los beneficiarios; además, se introducen orientaciones relacionadas con el acceso al agua potable, los reportes de alimentación y la compra de alimentos.

El Banco de Oferentes, es una figura utilizada en la contratación del servicio educativo definida en el Decreto 1851 de 2015, en el que se describe como el "[...] listado de establecimientos educativos y/o oficiales de reconocida trayectoria e idoneidad en la prestación del servicio educativo", como mecanismo para la entidad territorial para invitar, evaluar y habilitar a los posibles aspirantes a celebrar contratos para la prestación del servicio educativo", como mecanismo para la habilitación de los proveedores, en el que se verifican los requisitos mínimos exigidos por la normatividad vigente para prestar el servicio educativo, cuyo modelo puede ser implementado para la contratación de los operadores del PAE.

En lo relacionado con la supervisión de los contratos, desde las entidades territoriales certificadas, los Equipos PAE hacen la revisión administrativa, financiera y documental de la ejecución contractual, y en ocasiones se hacen visitas y/o solicitan la intervención de las secretarías de salud, no obstante, no existen recursos que financien de manera permanente y durante toda la vigencia la totalidad del equipo PAE requerido por las secretarías de educación de las Entidades Territoriales Certificadas para vigilar el programa, lo que dificulta el fortalecimiento de las capacidades institucionales para hacer seguimiento a la ejecución de los recursos. Por lo anterior, es importante que la supervisión del programa lo realicen funcionarios de planta de los entes territoriales a cargo de la prestación de este servicio, con el apoyo del equipo PAE o, se contrate la interventoría de acuerdo con lo determinado por cada entidad territorial.

En relación con la interventoría, se incluyen las universidades públicas como responsables de adelantar estos procesos, teniendo en cuenta sus capacidades técnicas. La UApA, podrá acreditar como entidades idóneas, a las universidades públicas e instituciones de educación superior que así lo soliciten y demuestren su competencia técnica en procesos de interventoría.

En ese sentido, el proyecto de Ley no representa gastos adicionales al Sector Educación, toda vez que de acuerdo con el artículo 2.3.10.3.7. del Decreto 1852 de 2015, establece que los entes territoriales deberán presentar en los reportes remitidos al Ministerio de Educación Nacional la "Supervisión, interventoría, monitoreo y control de la prestación del servicio del programa de alimentación escolar". Lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 7° de la Ley 819 de 2003 "[...] el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo".

Por otra parte, se propone un ajuste en los criterios de priorización de beneficiarios, toda vez que la priorización establecida para la ejecución del programa incentiva la implementación de la jornada única, como primer criterio de asignación de estudiantes en las condiciones de vulnerabilidad de los estudiantes en la totalidad de las instituciones de la jurisdicción sobre la cual se aplican los criterios, como un factor que genera presión adicional por los recursos del programa, al deber mantener y aumentar las coberturas de los estudiantes matriculados en jornada única.

Para los problemas de planeación identificados, se recomienda la conformación de unas Mesas Territoriales de Planeación, encargadas de definir las necesidades y la planeación de la contratación del Servicio de Alimentación Escolar de la vigencia siguiente, en sus jurisdicciones junto con las Entidades No Certificadas en Educación e instituciones educativas en las que se preste el Servicio de alimentación escolar. Lo anterior, logrará que el Programa de Alimentación Escolar provisto tanto por Entidades Territoriales Certificadas en educación como por las Entidades Territoriales No Certificadas se preste en condiciones de oportunidad, continuidad y calidad acorde con los Lineamientos Técnico - Administrativos del PAE contenidos en la Resolución No. 335 de 2021 expedida por la Unidad Alimentos para Aprender.

Para los problemas de salubridad y calidad en la prestación del PAE, se recomienda priorizar la implementación de estrategias para garantizar el acceso a agua potable, como insumo para brindar el Servicio de la Alimentación Escolar, para la limpieza, desinfección y preparación de los alimentos. Así, se plantea la necesidad de que cada municipio cree un Plan de Acción que incluya la identificación de necesidades y propuestas de solución de agua potable en los establecimientos educativos que no cuentan con este Servicio como insumo para la Alimentación Escolar.

Según el Informe Escalando Salud y Bienestar y Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana (2021). Índice Welbin: Condiciones escolares para el bienestar - Colombia, 2021, a partir de una muestra de 1.373 instituciones educativas de primaria y bachillerato (65% oficiales, 35% privados), de las cuales el 67% estaban en zonas urbanas y el 33% en zonas rurales, el promedio de cumplimiento de los estándares de salud y bienestar escolar se ubicó en 55%.

Entre junio y septiembre de 2021, el 41% de los establecimientos analizados no tenían disponibilidad de agua potable para beber o preparar alimentos. Esta cifra se ubicó en el 57% para los colegios oficiales y llegó al 71% para las instituciones ubicadas en zonas rurales. Llama la atención que el 12% de los establecimientos participantes, no tiene servicio de acueducto. La importancia de esta disponibilidad radica en que el 15% de los estudiantes que desertan del sector educativo lo hacen por razones de salud y estos mismos motivos explican hasta el 20% de los casos de reprobación del año escolar y el 25% del ausentismo.

En relación con el reporte de información, de acuerdo con los lineamientos del PAE le corresponde a la Entidad Territorial la configuración de la estrategia de alimentación en el SIMAT antes del inicio de la prestación del servicio donde se registra las instituciones y actividades priorizadas, el número de cupos asignados, teniendo en cuenta aspectos como el calendario escolar, año, tipo de estrategia, fecha inicio, fecha fin, periodicidad entre otros.

De acuerdo con el Informe De Operación PAE (INOP) de la UApA con corte al 18 de agosto de 2022, "Los cargues o reportes de información deben ser atendidos con calidad y oportunidad, pues estos serán oficiales para la consolidación nacional, la verificación de los cumplimientos de las obligaciones y la asignación de recursos del Gobierno Nacional. Una vez revisada la información reportada por las ETC se evidencia en 7 ETC que a la fecha el cargue de información en SIMAT de conformidad con la Resolución 7797 de 2015 solo se ha realizado en un porcentaje del 50% e incluso inferior de la totalidad de la matrícula prevista para la estrategia, situación que dificulta el trabajo que viene adelantando la UApA en la definición de los criterios de asignación y distribución del presupuesto previsto para la cofinanciación del Programa para la vigencia 2023".

Por lo cual, se debe proponer por tal la mejora en los reportes de información a cargo de los entes territoriales. Adicionalmente, en el documento se señala que las siguientes entidades no reportaron la información de la ejecución del programa en el CHIP como son Ciénaga, La Guajira, Pitalito, Popayán, Quibdó, y en 2022, en lo correspondiente al periodo de abril de junio, solo 87 de las 96 entidades territoriales certificadas en educación realizaron el reporte de la categoría dispuesta para tal fin.

II. PERTINENCIA

Está comprobado que una adecuada alimentación escolar contribuye a mejorar la capacidad de aprendizaje, el desempeño escolar y la capacidad de atención y retención; suple las necesidades que tiene el cuerpo para crecer y formarse adecuadamente y, con la ingesta de micronutrientes, se contribuye al correcto desarrollo de la corteza prefrontal del cerebro, que es vital para el despliegue de habilidades compleja.

Partiendo de la coyuntura que vive el país, se requiere que la acción estatal esté enfocada en fortalecer la productividad económica de las comunidades vulnerables, combatir el hambre, al mismo tiempo que se construya una sociedad del conocimiento, que fortalezca las etapas del desarrollo educativo y formativo de la persona humana.

Sobre este entendido, el Programa de Alimentación Escolar, requiere ser dotado de instrumentos que permitan su máxima eficiencia, mejorando los sistemas de selección, supervisión e interventoría para la mejora de los prestadores del servicio PAE. Así mismo, se requiere garantizar el acceso al agua potable, como insumo para la prestación del servicio en las comunidades rurales, grupos sociales vulnerables, aportando a su desarrollo y fortaleciendo el control social.

En línea, como primera medida se debe fortalecer el Programa de Alimentación Escolar con procedimientos administrativos, independientes y eficientes. Además, debe reconocerse a los grupos de acción comunitaria, educativa, campesina, etnia, en aras de articularlos productivamente al PAE, teniendo en cuenta su idoneidad y capacidad para asumir responsabilidades de alimentación escolar. Este procedimiento administrativo requiere de dos herramientas fundamentales como son el "Banco de Oferentes" en los municipios certificados en educación, y la articulación directa y perentoria de las comunidades en la compra de los alimentos, con los debidos reconocimientos y certificaciones. Estas herramientas administrativas requieren además ser complementadas con mecanismos más



eficientes de control y supervisión, que se orienten a la lucha contra la corrupción y la ineficiencia en la alimentación escolar.

La creación del Banco de Oferentes en la selección de los proveedores del Programa de Alimentación Escolar permite de esta manera evaluar, calificar y clasificar la experiencia e idoneidad, así como establecer la capacidad económica y jurídica de estas para poder suscribir contratos de prestación del servicio en las entidades territoriales certificadas.

Aunque la Ley 2042 de 2020 otorgó herramientas a los padres de familia para la realización de un acompañamiento eficaz en el manejo de los recursos, con el objetivo de disminuir los graves problemas en su operación relacionado con la ineficiencia en el uso de los recursos, problemas de transparencia, fallas del servicio, falta de seguimiento, entre otros. Es menester destacar que actualmente se siguen presentando diversas falencias en la operación del programa que hacen necesaria el fortalecimiento de la supervisión, interventoría y reporte de información.

Gran parte de las falencias denotadas en la supervisión de los contratos de los operadores del PAE, se han generado por la falta de continuidad del personal de los departamentos, distritos o municipios, debido a la naturaleza prestacional de su vinculación contractual. De esta manera, en pro de la continuidad en el seguimiento del proyecto exhortamos a que sean los funcionarios de los entes territoriales los que ejerzan la labor de supervisión. Generando un valor agregado al tener experiencias continuas que blindarán la inexperiencia en la labor de seguimiento a los procesos.

Así mismo, en el marco de la búsqueda del acercamiento de los pequeños productores con los consumidores finales para mejorar la productividad, competitividad y rentabilidad del sector agrícola, y en el proceso de post conflicto emanado desde 2016; el presente proyecto de ley tiene la siguiente línea. Se busca que los proveedores de alimentos insumos para la ejecución del Programa de Alimentación Escolar con los productores agropecuarios locales, Asociaciones Campesinas certificadas y/o Asociaciones de Víctimas legalmente establecidas. Esto, contribuyendo a la mejora de las condiciones de los campesinos y víctimas del conflicto de Colombia, pero al mismo tiempo representando una disminución del valor del insumo al romper con los costos de la intermediación.

Ahora bien, sobre la medida establecida en lo referente a la interventoría de las universidades públicas en el Programa de Alimentación Escolar, es de destacar que esta va a tener un impacto positivo no solo en la independencia de la interventora con el contratista, sino en la nivelación o equilibrio del déficit financiero que estas tienen, al ser recursos independientes de los recursos. Estas pueden llevar a cabo las actividades ya que cuentan con experiencia académica, técnica y científica. Lo anterior, fundamentado en que estas cuentan con facultades relacionadas a las ciencias de la salud con enfoque primordial a la nutrición, también facultades con carreras técnicas o profesionales en manejo de alimentos.

Este proyecto se justifica en aras de fortalecer la sinergia institucional y su relación con las poblaciones más vulnerables del país, sobre el entendido de que se requiere agua potable y saneamiento básico adecuado en la infraestructura educativa y ejercicios de

nutrición adecuados para la población escolar. En este sentido los objetivos al ajustar los criterios de priorización responden al agrónomo y dar mayores oportunidades a la población rural y grupos vulnerables, atendiendo territorios golpeados por la violencia. El gobierno nacional en consecuencia deberá disponer los procedimientos para reconocer las organizaciones idóneas para la articulación con los componentes del PAE.

III. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece que: "el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."

Es importante resaltar que, la Honorable Corte Constitucional, mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2.003:

"Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha elaborado, tramitado y aprobado con las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es hacer más eficientes los resultados económicos y fiscales en cuanto las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministro de Hacienda, que es quien cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que el impacto fiscal, sea que un proyecto incorporado sin tal, los presupuestos de racionalidad y eficiencia deben tomarse las medidas que resulten del caso, y la tarea de demostrar y convencer acerca de la incompatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso **habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.**

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede significar que el proceso legislativo en el que se encuentre viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal para la presentación de las consideraciones fiscales de los proyectos reside en el Ministro de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los

congresistas acerca de los problemas que presente el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni la vicia de ley correspondiente.

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

a. CONCLUSIÓN

Este proyecto se muestra como una gran herramienta en materia de política pública y regulatoria para, no solo fortalecer el PAE, sino involucrar a la producción agrícola campesina local en el sistema de alimentación escolar; un propósito que está en línea con las apuestas agrarias del Gobierno Nacional y en aquello relacionado con los conceptos de economías populares y desarrollos económicos comunitarios.

IV. IMPEDIMENTOS

Como autor considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas. Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la viabilidad legal de advertir el beneficio o el daño al beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

Cordialmente,

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ  
Senador de la República  
Proyecto: Amalín Yased - Equipo legislativo

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 21 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 16 Acto Legislativo Nº. , con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H. S. Antonio José Correa

SECRETARIO GENERAL



SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 21 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.016/25 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN DIRECTRICES PARA LA MEJORA DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACION ESCOLAR – PAE”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador ANTONIO JOSE CORREA JIMENEZ. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 21 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEXTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY  
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Proyecto: Sanly Novoa

PROYECTO DE LEY NÚMERO 18 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas sobre el paso por estaciones de peajes, se establece la tarifa especial diferencial para vehículos clasificados en las Categorías i y ii y se dictan otras disposiciones.

<p>Proyecto de ley No. <u>18</u> de 2025 “por medio de la cual se adoptan medidas sobre el paso por estaciones de peajes, se establece la tarifa especial diferencial para vehículos clasificados en las categorías i y ii y se dictan otras disposiciones”</p> <p>Bogotá D.C., 20 de Julio de 2025</p> <p>Doctor DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ Secretario General Senado de la República</p> <p>Asunto: Radicación de Proyecto de Ley “por medio de la cual se adoptan medidas sobre el paso por estaciones de peajes, se establece la tarifa especial diferencial para vehículos clasificados en las categorías i y ii y se dictan otras disposiciones”</p> <p>Doctor González:</p> <p>De manera atenta y en consideración de los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presento al Senado de la República el Proyecto de Ley “por medio de la cual se adoptan medidas sobre el paso por estaciones de peajes, se establece la tarifa especial diferencial para vehículos clasificados en las categorías i y ii y se dictan otras disposiciones” iniciativa legislativa que cumple con las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagrado en el artículo 145 de la citada Ley.</p> <p>Agradezco disponer el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992 respecto del siguiente proyecto.</p> <p>Cordialmente,</p> <div><div></div><div>ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ Senador de la República</div></div> <div><div></div><div>JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL Senador de la República</div></div> <div></div> <div>AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA</div>
--



<p>"Cuando, para superar una situación de represamiento, se levante la barrera en las estaciones de peaje administradas por concesionarios, la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI o el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, la tarifa de peaje correspondiente no se cobrará a ningún vehículo, hasta tanto se normalice el flujo vehicular."</p> <p><b>ARTÍCULO 4. DEBER DE COOPERACIÓN POR PARTE DE LOS EMPLEADOS Y/O CONTRATISTAS DE LOS CONCESIONARIOS Y FUNCIONARIOS DE DEL INVÍAS O LA ANI.</b> Los empleados y/o contratistas de los concesionarios y los funcionarios de la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI o el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, según corresponda, tienen el deber de cooperar con la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional y con las autoridades de tránsito cuando se adelanten los procedimientos de que tratan los artículos 1 y 2 de esta ley.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> La falta de cooperación de los empleados y/o contratistas de los concesionarios o de los funcionarios de la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI o el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS generará multas para el concesionario en el caso de los primeros y constituirá falta disciplinaria en el caso de los segundos.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> Dentro de la reglamentación de que trata el artículo 17 de esta ley, el Ministerio de Transporte definirá las multas aplicables a los concesionarios según lo previsto en este artículo, su cuantía, recaudación y destinación.</p> <p><b>ARTÍCULO 5. GARANTÍA DE MOVILIDAD.</b> La Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, los concesionarios, la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS y demás entidades competentes dispondrán de la logística necesaria para garantizar la movilidad.</p> <p>Le corresponderá a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional y a las autoridades de tránsito, a partir de sus competencias, velar por el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos precedentes.</p> <p><b>ARTÍCULO 6. TARIFA ESPECIAL DIFERENCIAL EN LAS ESTACIONES DE PEAJE PARA AUTOMOTORES DE LAS CATEGORÍAS I Y II.</b> Será obligatorio para las estaciones de peaje contar con tarifa especial diferencial para vehículos clasificados en categorías I y II.</p> <p>El beneficio de tarifa especial diferencial de que trata este artículo estará dirigido a:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Los vehículos particulares cuyos propietarios o legítimos tenedores residan, trabajen o estudien en municipios o distritos aledaños o circunvecinos a la estación de peaje respectiva; y</li><li>Los vehículos de servicio público de transporte intermunicipal o de transporte especial, cuya ruta opere desde o hasta los municipios o distritos aledaños o circunvecinos a la estación de peaje respectiva.</li></ol> <p><b>PARÁGRAFO.</b> De acuerdo con las directrices impartidas por el Ministerio de Transporte en la reglamentación de que trata el artículo 17 de esta ley, las entidades territoriales</p>	<p>interesadas dispondrán de un espacio de participación en la determinación de los municipios o distritos aledaños o circunvecinos a las estaciones de peaje a los que se aplicará la tarifa especial diferencial en la respectiva estación.</p> <p><b>ARTÍCULO 7. DETERMINACIÓN DEL VALOR DE LA TARIFA ESPECIAL DIFERENCIAL.</b> Con el propósito de asegurar una gestión equitativa y eficiente de las tarifas diferenciales en las distintas ciudades del país, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte y las entidades adscritas correspondientes, promoverá y llevará a cabo, en el transcurso de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, mesas de diálogo con la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS y los concesionarios. Estas mesas tendrán como objetivo la deliberación, análisis, estudio y establecimiento del monto y/o el porcentaje de los descuentos aplicables en virtud de las tarifas diferenciales; las cuales se aplicarán para garantizar un acceso equitativo a los servicios y promover el desarrollo sostenible de los municipios o distritos aledaños o circunvecinos a la estación de peaje respectiva.</p> <p>La implementación de las tarifas diferenciales acordadas será supervisada de manera conjunta por las partes involucradas, con el propósito de asegurar su adecuada ejecución y el cumplimiento de los objetivos establecidos en dichos acuerdos.</p> <p><b>ARTÍCULO 8. REQUISITOS PARA ACCEDER AL BENEFICIO DE TARIFA ESPECIAL DIFERENCIAL.</b> En el transcurso de seis (6) meses, a partir de la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Transporte, en estrecha colaboración con las entidades territoriales, la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI y el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, tendrá la responsabilidad de establecer los criterios y requisitos que se deberán acreditar para acceder a la tarifa especial diferencial, tanto para vehículos particulares como para vehículos de servicio público de transporte intermunicipal o de transporte especial.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> La obtención de la tarifa diferencial no podrá estar supeditada a la disponibilidad de cupos.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> Tratándose de vehículos particulares, la misma persona no podrá registrar más de dos (2) vehículos para acceder al beneficio de tarifa especial diferencial.</p> <p><b>ARTÍCULO 9. TÉRMINO PARA RESOLVER LA SOLICITUD PARA ACCEDER AL BENEFICIO DE TARIFA ESPECIAL DIFERENCIAL Y SILENCIO POSITIVO.</b> La revisión de la documentación por parte de los concesionarios, la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI o el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, según corresponda, no podrá superar los treinta (30) días hábiles. En caso de hacerlo, se entenderá configurado silencio positivo y deberá procederse con la expedición del beneficio de manera inmediata.</p> <p><b>ARTÍCULO 10. DURACIÓN DEL BENEFICIO DE TARIFA ESPECIAL DIFERENCIAL, RENOVACIÓN Y VERIFICACIÓN ANUAL DE REQUISITOS.</b> El beneficio de tarifa especial diferencial tendrá una duración de cinco (5) años a partir de su otorgamiento. Para su renovación, la solicitud tendrá que presentarse con antelación al vencimiento y su trámite será preferencial.</p>
<p>El concesionario, la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI o el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, según sea el caso, verificará anualmente que se mantenga el cumplimiento de los requisitos acreditados para acceder al beneficio.</p> <p><b>ARTÍCULO 11. ACTUALIZACIÓN DE LOS DOCUMENTOS PRESENTADOS CON LA SOLICITUD Y VERIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN.</b> El concesionario respectivo, la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI o el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, según corresponda, podrán, en cualquier momento, requerir al beneficiario de la tarifa especial diferencial para actualizar o verificar todos o cualquiera de los documentos presentados con la solicitud. El requerimiento podrá dirigirse a la dirección física o al correo electrónico que el beneficiario haya informado.</p> <p><b>ARTÍCULO 12. PÉRDIDA DEFINITIVA DEL BENEFICIO DE TARIFA ESPECIAL DIFERENCIAL.</b> Son causales de pérdida definitiva del beneficio de tarifa especial diferencial:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Cuando se evidencie fraude o falsedad en cualquiera de los documentos suministrados por el propietario o tenedor del vehículo beneficiario.</li><li>Cuando se evidencie fraude o suplantación en la utilización del beneficio de la tarifa especial diferencial.</li><li>Cuando se evidencie que el propietario o tenedor del vehículo beneficiario está comercializando con el derecho a la tarifa especial diferencial.</li><li>Cuando el vehículo beneficiario se encuentre reportado como evasor de cualquier peaje en el territorio colombiano.</li><li>Cuando el vehículo beneficiario esté relacionado con situaciones de alteración del orden público.</li><li>Cuando, durante su tránsito por el corredor vial del peaje respectivo, el propietario o tenedor del vehículo beneficiario cause daños a los elementos constitutivos de infraestructura vial y se niegue a repararlos voluntaria e integralmente.</li><li>Cuando se demuestre que el propietario o tenedor del vehículo beneficiario ya no tiene relación con los municipios o distritos aledaños o circunvecinos a la estación de peaje respectiva y no haya informado ese hecho al concesionario, la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI o el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, según corresponda.</li></ol> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Por tratarse de pérdida definitiva del beneficio, una vez sea revocada la tarifa especial diferencial por la configuración de cualquiera de las causales enunciadas en este artículo, no podrán presentarse nuevas solicitudes por parte del propietario o tenedor del vehículo que era beneficiario y en caso de hacerlo dicha solicitud será rechazada. Lo que significa que, si bien la tarifa diferencial está vinculada a un vehículo determinado, la pérdida definitiva del beneficio y la consecuente imposibilidad de hacer nuevas solicitudes no se predica al vehículo objeto del beneficio sino del propietario o tenedor respectivo.</p>	<p><b>ARTÍCULO 13. PÉRDIDA NO DEFINITIVA DEL BENEFICIO DE TARIFA ESPECIAL DIFERENCIAL.</b> Son causales de pérdida no definitiva del beneficio de tarifa especial diferencial:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Cuando se evidencie alguna inconsistencia subsanable en cualquiera de los documentos suministrados por el propietario o tenedor del vehículo beneficiario.</li><li>Cuando el solicitante no atienda, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su recepción, el requerimiento que el concesionario respectivo, la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI o el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS le haga, para efectos de actualizar o verificar todos o cualquiera de los documentos presentados con la solicitud.</li><li>Cuando se transfiera la propiedad o se produzca la pérdida de la tenencia del vehículo beneficiario.</li><li>Cuando el propietario o tenedor del vehículo beneficiario informe que ya no tiene relación con los municipios o distritos aledaños o circunvecinos a la estación de peaje respectiva.</li><li>Cuando el vehículo beneficiario no transite por la estación de peaje respectiva con la frecuencia que determine el Ministerio de Transporte en la reglamentación que expida esa cartera en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 de esta ley.</li><li>Para los vehículos de servicio público de transporte intermunicipal o de transporte especial, cuando el vehículo beneficiario se desvincule de la empresa acreditada en la solicitud.</li></ol> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Por tratarse de pérdida no definitiva del beneficio, aunque sea revocada la tarifa especial diferencial por la configuración de cualquiera de las causales enunciadas en este artículo, una vez enervada la causal correspondiente, podrán presentarse nuevas solicitudes por parte del propietario o tenedor del vehículo que era beneficiario.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> Cuando se configure la causal establecida en el numeral 3 del presente artículo, este hecho deberá ser informado por el beneficiario al concesionario respectivo, la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI o el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, según corresponda. En este caso podrá presentarse una nueva solicitud del beneficio de tarifa especial diferencial para otro vehículo que cumpla con los requisitos establecidos en esta ley.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> Con el fin de garantizar respeto por los derechos de los usuarios, procedimiento administrativo sancionatorio, mencionado en el párrafo anterior, la Superintendencia de Transporte, o la entidad que haga sus veces, deberá regular y establecer, dentro de un plazo de seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley: (i) las multas aplicables en caso de falta de cooperación por parte de la concesionaria correspondiente, (ii) la cuantía de dichas multas, y (iii) los mecanismos de recaudación y destinos específicos de los recursos, de conformidad con la normativa vigente.</p>



ARTÍCULO 14. ADQUISICIÓN DEL DISPOSITIVO O MECANISMO DE IDENTIFICACIÓN DEL VEHÍCULO BENEFICIARIO DE TARIFA ESPECIAL DIFERENCIAL. El propietario o legítimo tenedor del vehículo beneficiario de tarifa especial diferencial deberá adquirir el dispositivo o mecanismo que le permita hacer uso de dicha tarifa. El pago se podrá efectuar en la oficina de atención al usuario del concesionario respectivo, la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI o el Instituto Nacional de Vías – INVIAS, de acuerdo con los lineamientos que, para el efecto, indique el Ministerio de Transporte.

ARTÍCULO 15. DISPOSITIVO NECESARIO PARA EL USO DE PEAJES ELECTRÓNICOS EN VEHÍCULOS NUEVOS. A partir del año siguiente a la reglamentación que el Ministerio de Transporte expida de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de la presente ley, todos los vehículos nuevos que se comercialicen en el territorio nacional deberán contar con el dispositivo necesario para el uso de peajes electrónicos.

ARTÍCULO 16. PROMOCIÓN DEL USO DE PEAJES ELECTRÓNICOS. La Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, los concesionarios, la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, el Instituto Nacional de Vías - INVIAS y demás entidades competentes, de acuerdo con los recursos disponibles para el efecto, incentivarán la masificación del uso de peajes electrónicos, a través de los medios nacionales, regionales y locales.

ARTÍCULO 17. REGLAMENTACIÓN POR PARTE DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Transporte deberá expedir la reglamentación detallada y necesaria para su implementación y cumplimiento.

ARTÍCULO 18. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,

  
ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ  
Senador de la República

  
JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL  
Senador de la República

  
JULIO ELÍAS CHAGUI  
Senador de la República

Proyecto de ley No. DIG de 2025 “por medio de la cual se adoptan medidas sobre el paso por estaciones de peajes, se establece la tarifa especial diferencial para vehículos clasificados en las categorías i y ii y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

El presente Proyecto de Ley pretende en primera instancia mejorar el flujo en el paso de las estaciones de peaje, brindando herramientas a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional y/o a las autoridades de tránsito en general para la aplicación del tráfico en reversible o el levantamiento de las barreras de las estaciones en caso de existir alteraciones que generen represamientos. Lo anterior, garantizando la cooperación de los operadores de las estaciones para la correcta articulación

En segunda instancia, se imparten las directrices específicas para la aplicación de las tarifas especiales diferenciadas, para evitar arbitrariedades y la politización en la asignación de esta. De modo que, se describe de manera detallada los requisitos y modos de asignación del beneficio para los ciudadanos colindantes a una estación de peaje.

Por otro lado, alineado con la estrategia de automatización implementada a través de los telepeajes, se pretende que los vehículos nuevos que se comercialicen cuenten de manera obligatoria con los dispositivos necesarios para el uso del telepeaje, cualquiera que fuese la empresa habilitada que decidan los concesionarios. Así mismo, con el sistema de peajes electrónicos, se sancionará automáticamente a los infractores que no cuenten con el SOAT vigente y, se les impedirá transitar por carretera

Todo esto, con el objetivo de fortalecer la movilidad en carretera y avanzar en la implementación de tecnologías que permitan mejor operación y además de la supervisión del cumplimiento de los requisitos para el tránsito existentes en la ley.

2. JUSTIFICACIÓN

De acuerdo con el artículo 338 de la Constitución Política y la Ley 105 de 1993 sobre contribuciones fiscales, los peajes viales son un instrumento de financiación de infraestructura aplicable tanto en departamentos y municipios -mediante ordenanzas y acuerdos- como en la nación, con base en la Ley 787 de 2002.

Dicha norma establece que, para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.

SENADO DE LA REPÚBLICA  
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes Julio del año 2025  
se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 18 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H. S. Antonio José Correa, Julio Alberto  
Elías Vidal, Julio Elías Chagui

  
SECRETARIO GENERAL

Para estos efectos, señala el articulado, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte. Así mismo, señala la norma en mención, que se deben fijar tasas de peaje diferenciales en proporción a las distancias recorridas las características de los vehículos y sus respectivos costos de operación.

El costo de un peaje en Colombia depende de la categoría del vehículo, las categorías que encontramos manejadas por INVIAS son las siguientes:

- Categoría I: automóviles, camperos y camionetas.
- Categoría II: buses, busetas con eje trasero de doble llanta y camiones de dos ejes.
- Categoría III: camiones de tres y cuatro ejes.
- Categoría IV: camiones de cinco ejes.
- Categoría V: camiones de seis ejes.

Aunque los peajes como gravámenes son costosos para los usuarios y encarecen el transporte de carga, bien gestionados se pueden justificar porque:

1. En los medios urbanos favorecen el uso del transporte colectivo al encarecer el uso del automóvil, razón por la cual Bogotá propuso en 2017 un sistema de casetas de cobro para reducir la congestión urbana con el fin de recaudar recursos para construir vías y ampliar avenidas.
2. En las carreteras de conexión que enlazan puertos y centros de producción y consumo son una herramienta de financiamiento de infraestructura cuyos beneficios se propone obtener Colombia al modernizar el sistema carretero. Con las vías de cuarta generación (4g) se reducirán impactos medioambientales (emisiones de CO2 y ruido) y costos del transporte de carga en un 30 %, al acortar distancias de recorrido y lograr mayor velocidad de circulación y mejoras en la seguridad vial.
3. También se reconoce la movilidad sumada a la conectividad del territorio como factor de crecimiento económico.

Sin embargo, varios retos por superar tienen las obras financiadas por peajes. Para mitigar los impactos de megaproyectos viales, en cumplimiento de lo recomendado por el Programa de Paz del Magdalena Medio en 2014, al solicitar la reubicación del peaje entre Honda y La Dorada, se señaló que el Estado debe velar por una gestión de carácter participativo, que haga de los proyectos un instrumento de paz y no de conflictos. Además, se deben ofrecer mecanismos legales de inspección, control y vigilancia y prever y mitigar los impactos en el caso de las comunidades rurales interferidas por aquellas obras, cuando sus vías alternas sean precarias para satisfacer la alteración en su vida cultural y económica.

Para nadie es un secreto que la creación de nuevos peajes en el país es una fuente constante de controversia. Tanto las autoridades de transporte como los gremios del



sector y los ciudadanos han manifestado reparos frente a nuevos peajes de manera constante. Por un lado, muchos coinciden en que se cobran altas tarifas en estas instalaciones, mientras que por otra parte muchos afirman que son una fuente de financiamiento para mantener las vías.

En el país hay 179 peajes lo que, si se compara con el total de la red vial, implica que habría un peaje por cada 100 kilómetros. Estos se encuentran a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), seguido del Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y el resto manejadas por concesiones privadas.

De acuerdo con las cifras oficiales, desde 2014 hasta 2020, la ANI ha recaudado en peajes más de \$18 billones, mientras que el INVIAS, desde 1994, ha recaudado \$8 billones. Por otro lado, en cuanto a las vías concesionadas, la ANI recaudó más de \$2,1 billones en 2020, mientras que en 2019 esta cifra fue de \$2,6 billones. Usuarios conductores y los transportadores de carga sin embargo coinciden en sus reclamos sobre las altas tarifas y el gran número de instalaciones de peajes cerca una de otras

Vale la pena señalar también que otro de los factores que producen traumatismos en las vías del país son los llamados trancones que muchas veces se presentan en el pago de los peajes. Hace varios años y buscando evitar este tipo de problemas el Ministerio de Transporte expidió la resolución 071 del 8 de enero de 2009 que autorizaba a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional para que en cumplimiento de una directriz ministerial, levantara la barrera en las estaciones de peaje administradas por las concesiones y/o INVIAS, y permitiera el paso de vehículos cuando el número de estos generara represamiento, según lo estipulado en las obligaciones contractuales y reiterado en el oficio MT- 4562-1 65536 del 19 de diciembre de 2006

Buscando que los ciudadanos tengan ventajas, tanto en seguridad en momentos de lluvia; como en reducción de tiempos de espera en los puntos de pago, al igual que ahorros, por menores costos en gasolina por freno y arranque, entre otros, el ministro de Transporte, Guillermo Reyes, presentó la foto de lo que hay actualmente en Colombia en materia de peajes electrónicos.

Hasta el momento, 88 peajes electrónicos han sido habilitados y 20 más están en proceso. La cifra corresponde al 63 % del total (contando los 88 habilitados y los 20 en curso), luego de que se acabara el plazo para completar el trámite, lo que ocurrió el 30 de octubre de 2022. Hasta ahora, hay cuatro empresas habilitadas para adelantar la interoperabilidad de los peajes electrónicos, mediante el modelo de pago conocido como TAG. En la lista se encuentran Gopass, Facipass, Copilo y Flypass.

El peaje electrónico implica que el viajero podrá poner en un lugar visible de su vehículo un sello, a través del cual, no tendrá que parar en las casetas de pago, pues una cámara leerá su información registrada, por lo que el cobro será cargado a su cuenta bancaria para ser amortizada en la modalidad de prepago o pospago. Señaló recientemente el

Ministro de Transporte que la meta es que muy pronto se tenga el 100 % de los peajes habilitados, para que los colombianos que viajan a través de los 18.000 kilómetros de carretera que forma parte de la red vial nacional puedan hacer uso del peaje electrónico. De hecho, muchos ciudadanos han argumentado que no se han acogido al sistema de ubicación de un TAG en su vehículo para usar el servicio electrónico para el pago de peajes, justamente porque eran muy pocos los sitios por los que podían utilizarlo.

El presente proyecto de ley apunta a resolver los problemas aquí esbozados que afectan la movilidad vehicular en el país y que golpean a los ciudadanos que viven cerca de estaciones de peaje. Además, busca velar por una gestión de carácter participativo, que haga de los proyectos un instrumento de paz y no de conflictos

Un proyecto que le apunta a temas diferentes a los del proyecto de Ley 602 de 2021 que busca reorganizar la política de asignación y administración de peajes con base en "una estrategia general"

Ese proyecto, presentado por el ex - representante Mauricio Toro, busca establecer criterios para la definición de los valores monetarios, y define puntos adicionales, entre los que se encuentran, una distancia mínima entre casetas de peaje de 150 kilómetros; que los incrementos en las tarifas no sean superiores al IPC del año anterior, que los municipios y distritos no puedan establecer peajes internos, entre otros

3. IMPACTO FISCAL.

El presente Proyecto de Ley cumple con lo estipulado en la Constitución Política de Colombia, en especial con lo establecido en el artículo 154, que no incluye esta clase de proyectos en la cláusula de competencias exclusiva del Gobierno Nacional. La mencionada norma también es recogida en el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992. El Proyecto de Ley no conlleva un impacto fiscal; debido a que, en el articulado no se ordena gasto público, cumpliendo con lo estipulado en la Ley 819 de 2003.

4. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", y 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 que:

"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.

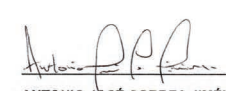
(...)"

Igualmente, El Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:


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..."

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de l a Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.


Cordialmente,



ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ  
Senador de la República



JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL  
Senador de la República



Julián Elías Chagüí  
ASÍ VIVE LA DEMOCRACIA

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 20 del mes Julio del año 2025


se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 18 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H. S. Antonio José Correa, Julio

Alberto Elías Vidal, Julio Elías Chagüí



SECRETARIO GENERAL



SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 21 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.018/25 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS SOBRE EL PASO POR ESTACIONES DE PEAJES, SE ESTABLECE LA TARIFA ESPECIAL DIFERENCIAL PARA VEHICULOS CLASIFICADOS EN LAS CATEGORIAS i Y ii Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANTONIO JOSE CORREA JIMENEZ, JULIO ALBERTO ELIAS VIDAL, JULIO ELIAS CHAGUI FLOREZ. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 21 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEXTA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY  
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyecto: Sarly Novoa

PROYECTO DE LEY NÚMERO 19 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se incorpora el sistema de información individual de procesos penales al Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial y se dictan otras disposiciones.

<div><div>PROYECTO DE LEY NO. 19 DE 2025 "POR MEDIO DE LA CUAL SE INCORPORA EL SISTEMA DE INFORMACIÓN INDIVIDUAL DE PROCESOS PENALES AL SISTEMA DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE LA RAMA JUDICIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</div><div>Bogotá D.C., 20 de Julio de 2025</div><div>Doctor DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ Secretario General Senado de la República</div><div>Asunto: Radicación de Proyecto de Ley "Por medio de la cual se incorpora el Sistema de Información Individual de Procesos Penales al Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial y se dictan otras disposiciones".</div><div>Doctor González:</div><div>De manera atenta y en consideración de los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presento a consideración del Senado de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crea el Sistema de Información Individual de Procesos Penales y se dictan otras disposiciones" iniciativa legislativa que cumple con las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagrado en el artículo 145 de la citada Ley.</div><div>Agradezco disponer el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992 respecto del siguiente proyecto.</div><div>Cordialmente,</div><div><div>ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ Senador de la República</div></div></div>	<div><div>PROYECTO DE LEY NO. 19 DE 2025 "POR MEDIO DE LA CUAL SE INCORPORA EL SISTEMA DE INFORMACIÓN INDIVIDUAL DE PROCESOS PENALES AL SISTEMA DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE LA RAMA JUDICIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</div><div>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</div><div>I. Objeto del proyecto</div><div>El presente proyecto tiene por objeto la incorporación al Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial el Sistema de Información Individual de Procesos Penales, en el cual se deben registrar todos los procesos que se encuentren ante los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, en aras de tener un registro de cada uno de los expedientes. En donde se incluya toda la información del condenado y se genere un sistema de alertas para el estudio de fondo del caso concreto en aras de evitar demandas por retención arbitraria al Estado.</div><div>Aunado a lo anterior, este proyecto, permitirá a los jueces constitucionales conocer los expedientes de los condenados para la toma de decisiones respecto de los habeas corpus que se presenten ante su competencia y así, obtener de primera mano la información relacionada al caso en concreto y sin dilatación de tomar las decisiones correspondientes para el respeto de los derechos fundamentales de quienes se encuentren cumpliendo una condena.</div><div>El Sistema de Información Individual de Procesos Penales y otras disposiciones asociadas permitirá tener en cuenta la particularidad de cada caso, de modo que se pueda armonizar con los principios universales de la ley y la justicia. De esta manera, se podrá concluir una condena a tiempo y permitir la reinserción efectiva en la sociedad. Aunado a que responde a la necesidad de la incorporación de tecnología de avanzada al servicio de la administración de justicia con el propósito de fortalecer la eficiencia en la administración de justicia penal. Esta adaptación implica reorientar las prioridades del sistema para alinearse con los requerimientos inmediatos, garantizando una judicialización y condena efectiva, lo que asegurará que las personas privadas de la libertad cumplan únicamente la condena que se las ha sido impuesta. Busca solucionar muchas problemáticas emergentes de la administración de la justicia causado por diversas irregularidades en el proceso judicial. En ese entendido, la ciencia de la informática es una herramienta trascendental para la solución de problemáticas siendo una ciencia transversal.</div><div>Finalmente, con este proyecto de ley se busca reducir el número de demandas en contra del Estado por privación ilegal de la libertad generadas por el incumplimiento de los términos por parte de los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, contribuirá en la reducción del hacinamiento carcelario</div></div>
--	---



toda vez que no estarán ocupando las cárceles personas que ya han cumplido sus condenas y servirá como insumo en la creación de política criminal toda vez que al contener datos particulares de cada proceso se permitirá conocer la situación real de las personas y así tomar las medidas necesarias.

II. Consideraciones

El 8 de noviembre de 2023, AURELIO ENRIQUE RODRÍGUEZ GUZMÁN, Magistrado presidente del Consejo Superior de la Judicatura, en respuesta a derecho de petición presentado por el Senador Antonio Correa de la Comisión Segunda del Senado, señaló que en el país actualmente existen 180 Juzgados de Penas y Medidas de Seguridad, remitiendo un archivo en Excel con la distribución por distrito, circuito y municipio y el número de condenados privados de la libertad asignado a cada despacho. Señala que con respecto a la información acerca del aplicativo que contiene las estadísticas lo siguiente:

*“No obstante, la citada unidad aclara que “(...) en los archivos remitidos, la cantidad de despachos no siempre es igual, lo cual se explica porque no todos los despachos reportan oportunamente la estadística en el aplicativo SIERJU – Sistema de información estadística de la Rama Judicial (...)”.* (Negritas fuera de texto)

*Por último, la unidad en mención manifiesta que no se tiene información del total de condenados a cargo de los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad, puesto que en la estructura de las bases de datos del SIERJU, no se cuenta con el número de personas privadas de la libertad.* (Negritas fuera de texto)

Dentro de los deberes de los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad se encuentra el de vigilar las condiciones de ejecución de pena y reconocer los mecanismos alternativos o sustitutivos de la pena de prisión que resulten pertinentes para declarar bien sea de oficio, por petición de parte o del Ministerio Público, las condiciones en las que se está cumpliendo la pena según el procedimiento se encuentra definido en los artículos 63 a 68 de la Ley 599 de 2000, modificada por la Ley 1709 de 2014. Por otro lado, respecto del cumplimiento de la pena:

*“Finalmente, en relación con la libertad por pena cumplida, el artículo 70 de la Ley 65 de 1993, modificado por la Ley 1709 de 2014, establece que la dirección de cada establecimiento penitenciario deberá informar a la autoridad judicial competente, en un término no inferior a 30 días de anterioridad al vencimiento de la fecha en que la persona privada de la libertad cumple con la condena impuesta, con el fin de que manifieste si existe la necesidad de suspender el acceso*

o no inimputables. Con respecto de las funciones de los Jueces de Control de Garantías, respecto de los inimputables, el INPEC señala que en coordinación con los directores de los centros de reclusión realizarán la modificación o cesación de las respectivas medidas de acuerdo con los informes de los equipos terapéuticos responsables del cuidado, tratamiento y rehabilitación de estas personas.

Dentro de las funciones del INPEC se encuentra entregar la documentación correspondiente al tiempo de condena y rendición al Juez de Ejecución de Penas, por otro lado, el área jurídica de ERON debe sustanciar las hojas de vida de los internos con la frecuencia de los procedimientos para mantener actualizada la situación jurídica de los internos, preparar oportunamente los memoriales e informar de su situación jurídica. Los condenados o sus defensores deberán enviar a los jueces de ejecución de penas toda la documentación necesaria para que evalúen de manera objetiva si modifican o no la situación jurídica del interno.

Según lo indicado por el Consejo Superior de la Judicatura, el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial reúne datos, herramientas, procedimientos y procesos para el acopio y análisis de la información que contribuya a la toma de decisiones por parte del CSJ. Con una periodicidad de reporte trimestral, la información que se recoge es cuantitativa y de forma consolidada en el caso de la jurisdicción penal por el tipo de procesos y delito que se está tramitando. Así se logra acopiar la gestión de los despachos a nivel nacional, sin embargo, no cuenta con detalles de los casos particulares. Agregando que el inconveniente más grande al no disponer de información individualizada que permita ampliar la caracterización de los asuntos tramitados en los despachos judiciales.

Por su parte el SISIPEC, es una herramienta utilizada y administrada por el INPEC, para el manejo de la información penitenciaria y carcelaria

III. Antecedentes

En Colombia, surge una figura clave en el sistema judicial: los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad. Tienen su origen en la Constitución política de 1991, ratificado por la Corte Constitucional en la Sentencia T 065 de 1995: “Los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad se incluyen dentro del término ‘jueces’ establecido en el artículo 86 de la Carta Política”. Esta nueva función libera al Juez de Conocimiento de la supervisión de la ejecución de la sentencia, evitando sobrecargas y agilizando los procesos. Los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad en Colombia, deben supervisar la ejecución de la sentencia a la hora de hacer control al cumplimiento de la

*a la libertad porque existe otra condena impuesta, o debe concederse la libertad, en cuyo caso expedirá la boleta para que se haga efectiva la salida del centro de reclusión.”*

Es el establecimiento carcelario el encargado de informar a la autoridad competente, 30 días antes al vencimiento de la fecha en que la persona cumple la condena para que el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad tome las decisiones que en derecho correspondan. Sin embargo, es claro que en nuestro país este sistema no está funcionando de manera correcta, pues según lo informado por el Consejo Superior de la Judicatura en concordancia con la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadísticos se informó lo siguiente:

Año	Sección - Instancia o Ley	Ingresos efectivos	Egresos efectivos	Inventario final	Concede
2020	Primera Instancia acciones constitucionales	11.017	10.233	168	1.174
2021	Primera instancia acciones constitucionales	10.841	9.984	77	637
2022	Primera instancia acciones constitucionales	11.979	10.793	120	878
Enero a junio 2023	Primera Instancia acciones constitucionales	5.508	4.967	202	426

Con respecto del número de demandas interpuestas en contra del Estado por privación injusta de la libertad, afirma el Consejo Superior de la Judicatura, no tener conocimiento acerca del número que se han presentado pues el sistema únicamente tiene en cuenta las demandas según los mecanismos mas no los temas de las mismas. Pero informó que:

*“Por otro lado, la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – DEAJ 7 informó que a la fecha se encuentran 2.016 demandas activas por privación injusta de la libertad y 727 procesos que han terminado con fallos en contra del Estado. Igualmente, se indicó que, una vez revisados los registros información de pagos y el pasivo del Grupo de Sentencias de la referida unidad, se encontró que, por concepto de sentencias contra el Estado por privación injusta de la libertad, presentadas durante los años 2020 a la fecha, se efectuó el pago de \$10.625.439 de pesos en el mes de agosto de 2021, dentro del proceso73001318700520200002301. Actualmente, se encuentran en turno de pago siete (7) sentencias por este mismo concepto. En todo caso, es importante advertir que, a la fecha, se están efectuando los pagos de las sentencias cuyas cuentas de cobro se radicaron en el primer semestre de 2019.”*

Tampoco tiene conocimiento acerca del número de personas condenadas con medidas de seguridad, pues a pesar de que se cuenta con el detalle de las personas que han sido condenadas no se establece si estas fueron declaradas

condena en lo relacionado a permisos, posibilidades de libertad condicional, redenciones de pena, libertades por pena cumplida, entre otros aspectos relacionados.

Anteriormente, el Juez de Conocimiento era responsable desde el inicio del proceso hasta la etapa de ejecución de la pena en caso de proceso. Esto implicaba que el condenado pudiera estar en cualquier cárcel del país, independientemente de la jurisdicción (Guzman & Rambao, 2019). El Juez de conocimiento tenía la última palabra en redenciones (derecho exigible al realizar determinadas actividades, entre ellas, el estudio y el trabajo) -planteado en Artículo 103A de la Ley 65 de 1993, adicionado por el Artículo 64 de la ley 1709 de 2014-, permisos, libertad condicional y libertad por pena cumplida. Lo que generaba retrasos en las comunicaciones consecuencia de la distancia y la burocracia, prolongando la estancia del penado en prisión, incluso después de cumplir la pena.

La descentralización generada a partir de la creación de los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, permite que cada uno de ellos se encargue de supervisar la ejecución de la sentencia de acuerdo a su competencia en cada región. La especialización busca generar un control más ágil y preciso de los procesos de redención, permisos, libertad condicional y libertad por pena cumplida. Ambas cosas reducen el tiempo de espera para las notificaciones al condenado, evitando la prolongación innecesaria de la privación de la libertad.

Más allá del cumplimiento de la condena, se debe garantizar la protección y reinserción, por lo tanto, después del juicio condenatorio, la responsabilidad del cumplimiento de la pena y del respeto por los derechos del condenado recae el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad<sup>1</sup>. Las funciones del Juez de Ejecución están claramente definidas en el Código de Procedimiento Penal y el Código Penitenciario y Carcelario y deben ser desarrolladas en estrecha colaboración con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). A pesar de lo anterior, debido a la cantidad de condenas en nuestro país, actualmente los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad, están flaqueando en su función.

IV. Marco Constitucional y Legal

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, de las Naciones Unidas con respecto a la gestión de los expedientes de los reclusos señala:

<sup>1</sup> Su función va más allá de la vigilancia,es garante de los derechos humanos de los condenados.



**Regla 6** - En todo sitio donde haya reclusos habrá un sistema normalizado de gestión de sus expedientes. Ese sistema podrá consistir en una base electrónica de datos o en un registro foliado y firmado en cada página. Se establecerán procedimientos para velar por una pista de auditoría segura e impedir el acceso no autorizado a la información del sistema y su modificación no autorizada.

**Regla 7** - Ninguna persona podrá ser internada en un establecimiento penitenciario sin una orden válida de reclusión. En el sistema de gestión de los expedientes de los reclusos se consignará la información siguiente en el momento del ingreso de cada recluso: a) información precisa que permita determinar la identidad personal del recluso, respetando el género con el que el propio recluso se identifique; b) los motivos de su reclusión y la autoridad encargada que la dispuso, además de la fecha, la hora y el lugar de su detención; c) la fecha y hora de su ingreso y salida, así como de todo traslado; d) toda lesión visible y toda queja sobre malos tratos anteriores; e) un inventario de sus bienes personales; f) los nombres de sus familiares, incluidos, cuando proceda, sus hijos, y la edad de estos, el lugar en que se encuentran y su régimen de tutela o custodia; g) información sobre sus familiares más cercanos y datos de la persona de contacto para casos de emergencia.

**Regla 8** - En el sistema de gestión de los expedientes de los reclusos se consignará la información siguiente, según proceda, durante el período de reclusión: a) información relativa al proceso judicial, incluidas las fechas de las audiencias y la representación jurídica; b) informes iniciales de evaluación y clasificación; c) información sobre el comportamiento y la disciplina; d) peticiones y quejas, incluidas las denuncias de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, a menos que sean de naturaleza confidencial; e) información sobre la imposición de medidas disciplinarias; f) información sobre las circunstancias y causas de toda lesión o fallecimiento y, en este último caso, sobre el destino de los restos mortales.

**Regla 9** - Toda la información mencionada en las reglas 7 y 8 se mantendrá confidencial y solamente se pondrá a disposición de aquellas personas cuyas funciones profesionales así lo exijan. Todo recluso tendrá acceso a los documentos que le conciernan, que podrán contener texto suprimido conforme a lo que autorice la legislación nacional, y tendrá derecho a que se le entregue una copia certificada en el momento de su puesta en libertad.

estas personas. Si lo estima conveniente podrá ordenar las verificaciones de rigor acudiendo a colaboraciones oficiales o privadas.

7. De la aplicación del principio de favorabilidad cuando debido a una ley posterior hubiere lugar a reducción, modificación, sustitución, suspensión o extinción de la sanción penal.

8. De la extinción de la sanción penal.

9. Del reconocimiento de la ineficacia de la sentencia condenatoria cuando la norma incriminadora haya sido declarada inexecutable o haya perdido su vigencia.

**PARÁGRAFO 1o.** Cuando se trate de condenados que gocen de fuero constitucional o legal, la competencia para la ejecución de las sanciones penales corresponderá, en primera instancia, a los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad del lugar donde se encuentre cumpliendo la pena. La segunda instancia corresponderá al respectivo juez de conocimiento.

**PARÁGRAFO 2o.** Los jueces penales del circuito y penales municipales conocerán y decretarán la extinción de la sanción penal por prescripción en los procesos de su competencia.

Por otro lado, la Ley 65 de 1993, "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario.":

**ARTÍCULO 51. JUEZ DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD.** <Artículo modificado por el artículo 42 de la Ley 1709 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> El Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad garantizará la legalidad de la ejecución de las sanciones penales. En los establecimientos donde no existan permanentemente jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad estos deberán realizar al menos dos visitas semanales a los establecimientos de reclusión que le sean asignados. El Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, además de las funciones contempladas en el Código de Procedimiento Penal, tendrá las siguientes:

1. Verificar las condiciones del lugar o del establecimiento de reclusión donde deba ubicarse la persona condenada, repatriada o trasladada.
2. Conocer de la ejecución de la sanción penal de las personas condenadas, repatriadas o trasladadas, cuya ubicación le será notificada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto por el cual se disponga la designación del establecimiento.
3. Hacer seguimiento a las actividades dirigidas a la integración social del interno. Para ello deberá conceptuar periódicamente sobre el desarrollo de los programas de trabajo, estudio y enseñanza.
4. Conocer de las peticiones que los internos o apoderados formulen

El artículo 28 de la Constitución reconoce el derecho a la libertad de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 28.** Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley. La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis horas siguientes, para que éste adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley. En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles.

Dentro de las funciones de los jueces de ejecución de pena contenidas en el artículo 38 de la Ley 906 de 2004 "Por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Penal", se encuentran:

**ARTÍCULO 38. DE LOS JUECES DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD.** <Apartes tachados INEXEQUIBLES> <Artículo modificado por el artículo 15 de la Ley 2098 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad conocen:

1. De las decisiones necesarias para que las sentencias ejecutoriadas que impongan sanciones penales se cumplan.
2. De la acumulación jurídica de penas en caso de varias sentencias condenatorias proferidas en procesos distintos contra la misma persona.
3. Sobre la libertad condicional y su revocatoria.
4. De lo relacionado con la rebaja de la pena y redención de pena por trabajo, estudio o enseñanza.
5. De la aprobación previa de las propuestas que formulen las autoridades penitenciarias o de las solicitudes de reconocimiento de beneficios administrativos que supongan una modificación en las condiciones de cumplimiento de la condena o una reducción del tiempo de privación efectiva de libertad.
6. De la verificación del lugar y condiciones en que se deba cumplir la pena o la medida de seguridad. Asimismo, del control para exigir los correctivos o imponerlos si se desatienden, y la forma como se cumplen las medidas de seguridad impuestas a los inimputables. En ejercicio de esta función, participarán con los gerentes p directores de los centros de rehabilitación en todo lo concerniente a los condenados inimputables y ordenará la modificación o cesación de las respectivas medidas, de acuerdo con los informes suministrados por los equipos terapéuticos responsables del cuidado, tratamiento y rehabilitación de

en relación con el Reglamento Interno y tratamiento penitenciario en cuanto se refiera a los derechos y beneficios que afecten la ejecución de la pena.

**PARÁGRAFO 1o.** El Consejo Superior de la Judicatura, el Inpec y la Uspec, dentro del marco de sus competencias, establecerán y garantizarán las condiciones que sean necesarias para que el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad cumpla sus funciones en los establecimientos de reclusión que les hayan sido asignados. Igualmente propenderán a que en cada centro penitenciario haya por lo menos un Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad atendiendo de manera permanente las solicitudes de los internos.

**PARÁGRAFO 2o.** Los Jueces de Ejecución de Penos y Medidas de Seguridad llevarán el registro de sus actuaciones en un expediente digitalizado y utilizarán, siempre que ello sea posible, medios electrónicos en la realización y para la conservación de las audiencias y diligencias.

**PARÁGRAFO 3o.** El Consejo Superior de la Judicatura garantizará el número de Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad que sea necesario para asegurar la pronta decisión de las peticiones de los reclusos en relación con la ejecución de la pena. Así mismo garantizará una equitativa distribución de funciones y tareas.

**PARÁGRAFO 4o.** El Inpec, la Uspec y el Consejo Superior de la Judicatura tomarán todas las medidas necesarias para que se dé cumplimiento al principio de oralidad en la decisión de las solicitudes en la etapa de ejecución de la pena o de la medida de seguridad.

La Ley 1709 de 2014, "Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones.", adicionó al Código Penitenciario y Carcelario el siguiente artículo:

**ARTÍCULO 5o.** Adicionase un artículo 7A en la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 7A. Obligaciones especiales de los Jueces de Penas y Medidas de Seguridad.** Los Jueces de Penas y Medidas de Seguridad tienen el deber de vigilar las condiciones de ejecución de la pena y de las medidas de seguridad impuesta en la sentencia condenatoria. Los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, de oficio o a petición de la persona privada de la libertad o su apoderado de la defensoría pública o de la Procuraduría General de la Nación, también deberán reconocer los mecanismos alternativos o sustitutivos de la pena de prisión que resulten procedentes cuando verifiquen el cumplimiento de los respectivos requisitos. La inobservancia de los deberes contenidos en este artículo será



considerada como falta gravísima, sin perjuicio de las acciones penales a las que haya lugar. El Consejo Superior de la Judicatura garantizará la presencia permanente de al menos un Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad en aquellos establecimientos que así lo requieran de acuerdo con solicitud que haga el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec). En los demás establecimientos se garantizarán visitas permanentes.

Ley 65 de 1993, establece en su artículo 56 el Sistema de Información del INPEC de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 56. SISTEMAS DE INFORMACIÓN.** <Artículo modificado por el artículo 43 de la Ley 1709 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> El Sistema de Información de Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (Sisipec) será la fuente principal de información de las autoridades penitenciarias, carcelarias y judiciales en lo relativo a las condiciones de reclusión de cada una de las personas privadas de la libertad que se encuentren bajo custodia del Sistema Penitenciario y Carcelario. En caso de que existan personas cuya identidad no ha sido determinada o se encuentran indocumentadas, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) llevará a cabo las gestiones ante la Registraduría Nacional del Estado Civil con el fin de lograr su plena identificación. El Sisipec deberá tener cifras y estadísticas actualizadas con los partes diarios de cada establecimiento sobre la situación de cada una de las personas privadas de la libertad y sus cartillas biográficas respectivas. El Sisipec será el instrumento principal en el cual se basarán las autoridades penitenciarias encargadas de declarar los estados de emergencia penitenciaria y carcelaria de acuerdo con la causal que corresponda. Los Directores de los establecimientos penitenciarios deberán reportar y actualizar diariamente el Sisipec so pena de incurrir en una falta disciplinaria gravísima. La información del Sisipec que no esté sometida a reserva legal por razones de seguridad o con el fin de proteger la intimidad de las personas privadas de la libertad será pública y de libre acceso vía internet para la ciudadanía y para todas las instituciones del Estado. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) en coordinación con la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) deberá garantizar a los funcionarios judiciales, en especial a los jueces de control de garantías, penales y de ejecución de penas y medidas de seguridad, el acceso permanente, fluido y actualizado a la información del Sisipec sobre los casos de su competencia. El Ministerio de Justicia y del Derecho tendrá acceso a esta base de datos para el cumplimiento de sus funciones legales y reglamentarias.

Por su parte la Ley 270 de 1996, "Ley Estatutaria de la Administración de Justicia", establece dentro de las funciones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, las siguientes:

ARTÍCULO	85.	FUNCIONES
<b>ADMINISTRATIVAS.</b> Corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura:		
13.	Regular los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador.	
14.	Cuando lo estime conveniente, establecer servicios administrativos comunes a los diferentes despachos judiciales	
19.	Establecer indicadores de gestión de los despachos judiciales e índices de rendimiento, lo mismo que indicadores de desempeño para los funcionarios y empleados judiciales con fundamento en los cuales se realice su control y evaluación correspondientes. El Consejo adoptará como mínimo los siguientes indicadores básicos de gestión: congestión, retraso, productividad y eficacia.	

Más adelante, establece la necesidad de integración de la tecnología a la administración de justicia:

**ARTÍCULO 95. TECNOLOGÍA AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.** El Consejo Superior de la Judicatura debe propender por la incorporación de tecnología de avanzada al servicio de la administración de justicia. Esta acción se enfocará principalmente a mejorar la práctica de las pruebas, la formación, conservación y reproducción de los expedientes, la comunicación entre los despachos y a garantizar el funcionamiento razonable del sistema de información. Los juzgados, tribunales y corporaciones judiciales podrán utilizar cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones. Los documentos emitidos por los citados medios, cualquiera que sea su soporte, gozarán de la validez y eficacia de un documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes procesales. Los procesos que se tramiten con soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la función jurisdiccional por el órgano que la ejerce, así como la confidencialidad, privacidad, y seguridad de los datos de carácter personal que contengan en los términos que establezca la ley.

V. Conflicto de intereses

Teniendo en cuenta el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", y 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 que:

"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.

(...)"

Igualmente, El Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

"No cualquier interés configura la causal de desinversión 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...".

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 21 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 019 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: HS: Antonio Jose Gama Jimenez

SECRETARIO GENERAL



Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

**ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ**  
Senador de la República  
Proyecto: Carlos Giraldo - Equipo legislativo  
Revisó: María Marta Gómez - Coordinadora de equipo legislativo

**PROYECTO DE LEY NO. 19 DE 2025 "POR MEDIO DE LA CUAL SE INCORPORA EL SISTEMA DE INFORMACIÓN INDIVIDUAL DE PROCESOS PENALES AL SISTEMA DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DE LA RAMA JUDICIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**  
**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1º - OBJETO:** Incorpórese al Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial, el Sistema de Información Individual de Procesos Penales ante Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.

**ARTÍCULO 2º - DEFINICIÓN:** El Sistema de Información Individual de Procesos Penales ante Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, será la fuente principal de información de los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, para conocer del estado actual de cada uno de los procesos a su cargo.

**ARTÍCULO 3º - CONTENIDO:** El sistema contendrá información individualizada de cada una de las medidas que limiten la libertad, impuestas de manera preventiva o en virtud de una condena ordenadas por el sistema penal independientemente de la calidad del sujeto y la modalidad de ejecución de esta. Debe contener como mínimo la información relacionada al número de proceso, lugar de reclusión, jurisdicción, identificación, edad, estado civil, género, delito, medida aplicada, pena impuesta, tiempo de cumplimiento, beneficios otorgados, informe general de consejo de evaluación y tratamiento, condiciones especiales, de salud, juzgado competente, novedades de la condena, copia de sentencias

condenatorias, traslados, tiempos de reclusión en cada institución, entre otros; que permitan al competente determinar el estado de la condena y las condiciones en que la misma se está cumpliendo.

**ARTÍCULO 4º - SISTEMA DE ALERTAS:** El Sistema de Información Individual de Procesos Penales ante Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, generará una alerta al Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad competente, cuando se presente una novedad en la ejecución de la pena y/o medida preventiva que pueda variar la situación jurídica del detenido, con el fin de que se realice el estudio de fondo y se tomen las medidas pertinentes. Una vez la alerta se active, el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, cuenta con un término de quince (15) días, para estudiar de fondo el caso y emitir una decisión sobre el mismo, en caso de incumplimiento se adelantarán las acciones disciplinarias a lugar.

**ARTÍCULO 5º - REPORTE:** Los directores de los centros penitenciarios, de los establecimientos de salud y los funcionarios de los juzgados, deberán reportar toda la información relacionada a cada caso concreto, en donde se incluya lo establecido en el artículo 3º de la presente, en caso de incumplimiento se adelantarán las acciones disciplinarias a lugar.

**ARTÍCULO 6º - RESERVA:** La información contenida en el Sistema de Información Individual de Procesos Penales ante Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, será reservada y solo podrá ser conocida por las autoridades competentes encargadas de la vigilancia de la condena impuesta, juez competente y juez constitucional en caso de presentarse acción constitucional de *habeas corpus*.

**ARTÍCULO 7º - FINANCIACIÓN:** La actualización del sistema podrá financiarse con recursos de inversión para la modernización e implementación de recursos digitales de los servicios de justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho y/o Ministerio de las TICs.

**ARTÍCULO 8º.** Autorícese al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho para que en el término de seis (6) meses reglamente lo relacionado con la presente ley.

**ARTÍCULO 9º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las que le sean contrarias.

Cordialmente,

**SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ**  
**ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ**  
Senador de la República  
Proyecto: Carlos Giraldo - Equipo legislativo  
Revisó: María Marta Gómez - Coordinadora de equipo legislativo

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 21 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 19 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: Antonio José Correa

**SECRETARIO GENERAL**

**SECCIÓN DE LEYES**

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 21 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.019/25 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE INCORPORA EL SISTEMA DE INFORMACIÓN INDIVIDUAL DE PROCESOS PENALES AL SISTEMA DE INFORMACION ESTADISTICA DE LA RAMA JUDICIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador ANTONIO JOSE CORREA JIMENEZ, La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 21 DE 2025**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY**

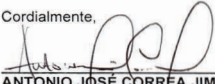
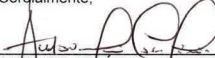

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**  
Proyecto: Sarly Novoa



PROYECTO DE LEY NÚMERO 20 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 79 de la Ley 906 de 2004 -Código de Procedimiento Penal- en relación con la orden de archivo y el derecho de la víctima a solicitar la reanudación de la investigación.

<p>Proyecto de ley No. <u>20</u> de 2025 "Por medio de la cual se modifica el artículo 79 de la Ley 906 de 2004 —Código de Procedimiento Penal— en relación con la orden de archivo y el derecho de la víctima a solicitar la reanudación de la investigación"</p> <p>Bogotá D.C., 20 de Julio de 2025</p> <p>Doctor <b>DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ</b> Secretario General Senado de la República</p> <p><b>Asunto:</b> Radicación de Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifica el artículo 79 de la Ley 906 de 2004 —Código de Procedimiento Penal— en relación con la orden de archivo y el derecho de la víctima a solicitar la reanudación de la investigación"</p> <p>Doctor González:</p> <p>De manera atenta y en consideración de los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presento al Senado de la República el Proyecto de Ley, "Por medio de la cual se modifica el artículo 79 de la Ley 906 de 2004 —Código de Procedimiento Penal— en relación con la orden de archivo y el derecho de la víctima a solicitar la reanudación de la investigación" iniciativa legislativa que cumple con las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagrado en el artículo 145 de la citada Ley.</p> <p>Agradezco disponer el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992 respecto del siguiente proyecto.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> <b>ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ</b> Senador de la República</p>	<p>Proyecto de ley No. <u>20</u> de 2025 "Por medio de la cual se modifica el artículo 79 de la Ley 906 de 2004 —Código de Procedimiento Penal— en relación con la orden de archivo y el derecho de la víctima a solicitar la reanudación de la investigación"</p> <p><b>Artículo 1.- Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 79 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, con el fin de establecer de manera expresa las causales que habilitan a la Fiscalía General de la Nación para archivar las investigaciones penales, regular su procedimiento, definir los mecanismos de control y desarchivo de las mismas, garantizando el respeto de los derechos fundamentales de las víctimas, los denunciantes y demás intervinientes en la actuación.</p> <p><b>Artículo 2.-</b> Modifíquese el artículo 79 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 79.- Orden de archivo de las diligencias.</b> Cuando la Fiscalía General de la Nación tenga conocimiento de un hecho respecto del cual no se advierta la posible existencia de un delito o se constate que no existen motivos o circunstancias fácticas que permitan la configuración de la tipicidad objetiva, dispondrá del archivo de la actuación.</p> <p>La orden de archivo deberá estar debidamente motivada y será notificada al querellante, denunciante o víctima, así como al Ministerio Público, para el ejercicio de sus derechos y funciones.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La víctima o su apoderado podrá solicitar al Fiscal que profiriera la orden de archivo la reanudación de la indagación en cualquier momento, siempre que no se haya extinguido la acción penal. Para ello, deberá aportar nuevos argumentos y/o elementos probatorios que justifiquen la reapertura de la actuación. Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, el fiscal, mediante decisión debidamente motivada podrá desarchivar la actuación si constata la existencia de los elementos objetivos del tipo penal, sin embargo, en caso de que niegue la solicitud, la víctima o su apoderado podrán acudir ante el juez de control de garantías para que decida si la misma procede o no.</p> <p><b>Artículo 3.-</b> Adiciónese el artículo 79A a la Ley 906 de 2004, el cual quedará así</p> <p><b>Artículo 79A.- Causales de archivo.</b> La Fiscalía General de la Nación podrá disponer el archivo de la investigación penal mediante orden debidamente motivada, en cualquiera de las siguientes circunstancias:</p> <p><b>1. Imposibilidad de ubicar al sujeto activo de la conducta punible.</b> Cuando pese a la realización de diligencias razonables y necesarias de investigación, no haya sido posible identificar o individualizar al presunto autor y/o partícipes del hecho.</p>
<p><b>2. Imposibilidad de ubicar al sujeto pasivo de la conducta punible.</b> Cuando luego de agotar los medios disponibles, no se logre localizar a la víctima y ello impida el desarrollo de diligencias esenciales para la continuación de la actuación penal.</p> <p><b>3. Atipicidad de la conducta.</b> Cuando a partir del análisis fáctico y jurídico se concluya que los hechos puestos en conocimiento no configuran una conducta punible por ausencia de tipicidad objetiva.</p> <p><b>4. Desistimiento de la querrela.</b> Cuando el querellante manifieste de manera expresa y libre su decisión de desistir de la acción penal.</p> <p><b>5. Inasistencia injustificada a la audiencia de conciliación.</b> En los delitos que requieren conciliación como requisito de procedibilidad, el denunciante o querellante, habiendo sido debidamente citado, no comparezca, en dos ocasiones sin justificación válida a la audiencia convocada por la Fiscalía.</p> <p><b>Parágrafo.-</b> Las causales previstas en los numerales 1 y 2 del presente artículo no serán aplicables en los delitos contemplados en el Título IV del Libro II del Código Penal —Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales—, ni en aquellos en los que la víctima sea un menor de edad. En tales eventos, únicamente podrá ordenarse el archivo por la causal contemplada en el numeral 3.</p> <p><b>Artículo 4.- VIGENCIA.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> <b>ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ</b> Senador de la República</p>	<p><b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b> Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992) El día <u>21</u> del mes <u>Julio</u> del año <u>2025</u> se radicó en este despacho el proyecto de ley Nº. <u>20</u> Acto Legislativo Nº. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>H.S. Antonio José Correa</u></p> <p> SECRETARIO GENERAL</p>



Proyecto de ley No. 20 de 2025 “Por medio de la cual se modifica el artículo 79 de la Ley 906 de 2004 —Código de Procedimiento Penal— en relación con la orden de archivo y el derecho de la víctima a solicitar la reanudación de la investigación”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos, sustenta la presentación del proyecto de ley por medio de la cual se modifica el artículo 79 de la Ley 906 de 2004 -Código de Procedimiento Penal- en relación con la orden de archivo y el derecho de las víctimas a solicitud la reanudación de la investigación, tendrá como columna (I) Objeto del proyecto, (II) Consideraciones, (III) Antecedentes, (IV) Marco constitucional y Legal, (V) Conflictos de intereses y (VI) Impacto fiscal.

I. Objeto del Proyecto

El presente proyecto de ley tiene como finalidad modificar el artículo 79 de la Ley 906 de 2004 - Código de Procedimiento Penal-, para establecer con claridad las causales taxativas que permiten a la Fiscalía General de la Nación disponer el archivo de las diligencias, regular los requisitos y efectos de dicha orden, así como reconocer y fortalecer el derecho de las víctimas a participar activamente en la actuación penal estableciendo un mecanismo mediante el cual le asiste la posibilidad de solicitar la reanudación de la investigación cuando aporten nuevos elementos probatorios.

II. Consideraciones

Uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho es el respeto al debido proceso y la garantía de los derechos de las víctimas. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que la decisión de archivar una actuación penal debe ser excepcional, estar debidamente motivada y garantizar el acceso efectivo a la justicia para las víctimas (Sentencia C-1154 de 2005).

La Constitución Política establece que es la Fiscalía General de la Nación la encargada de adelantar las investigaciones por hechos que se consideren contrarios a la ley, facultando a dicho ente acusador a archivar las diligencias cuando se constata la ausencia de presupuestos mínimos para ejercer la acción penal, que se identifican como los elementos objetivos del tipo penal, relacionados a la tipicidad de la acción. Los presupuestos fundamentales a tener en cuenta por parte de la Fiscalía para continuar con la acción penal son la existencia material de un hecho y su carácter aparentemente delictivo.

Así las cosas, la Fiscalía debe determinar en principio que la acción sea TÍPICA, es decir, que se reúnan elementos mínimos objetivos dentro del TIPO OBJETIVO, como lo son un sujeto activo del delito, una acción típica y la descripción del resultado penado, sin embargo:

hechos resultaran atípicos o cuando se encontrara demostrada una causal de ausencia de responsabilidad penal. Contra esta decisión procedían los recursos de reposición y apelación, los cuales aseguraban el control judicial sobre la decisión de no continuar con la actuación penal.

La entrada en vigencia de la Ley 906 de 2004, que introdujo el sistema penal acusatorio en Colombia, representó una transformación estructural en la forma de investigar, acusar y juzgar. En este nuevo sistema, se eliminó la figura del auto inhibitorio como acto jurisdiccional y se reconoció a la Fiscalía General de la Nación la competencia para disponer directamente la orden de archivo de las diligencias, cuando no se advierta la configuración de la tipicidad objetiva del hecho investigado.

No obstante, el artículo 79 de la Ley 906 no desarrolló con suficiencia los elementos normativos necesarios para garantizar la transparencia y el respeto por los derechos de las víctimas. En particular, no se reguló la posibilidad de controvertir dicha decisión, ni se estableció el deber de notificación a los intervinientes, lo cual generó un vacío legal que afectaba el principio de contradicción y el acceso efectivo a la justicia.

Frente a esta omisión, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-1154 de 2005, intervino para condicionar la exequibilidad del artículo 79, señalando que:

*"La orden de archivo de las diligencias debe estar fundada exclusivamente en la verificación de la atipicidad objetiva del hecho investigado, debe ser debidamente motivada y comunicada a la víctima, al denunciante y al Ministerio Público, a fin de garantizar el ejercicio de sus derechos, particularmente la posibilidad de solicitar la reanudación de la investigación, en caso de desacuerdo con la decisión adoptada".*

De esta manera, la jurisprudencia constitucional vino a suplir los vacíos dejados por el legislador, estableciendo límites sustantivos y procedimentales a la facultad de la Fiscalía de archivar diligencias, en aras de preservar el derecho a la verdad, a la justicia y a las garantías procesales de las víctimas.

IV. Marco Constitucional y Legal

El artículo 250 de la Constitución Política establece que corresponde a la Fiscalía General de la Nación investigar los hechos que revistan las características de un delito y que hayan sido puestos en su conocimiento. Por su parte, el artículo 29 consagra el debido proceso como derecho fundamental y exige que toda actuación judicial o administrativa observe los principios de legalidad, contradicción y defensa.

A nivel legal, el artículo 79 del Código de Procedimiento Penal regula actualmente el archivo de las diligencias cuando no existan elementos que permitan caracterizar un hecho como

*"cuando el fiscal no puede encontrar estos elementos objetivos que permiten caracterizar un hecho como delito, no se dan los presupuestos mínimos para continuar con la investigación y ejercer la acción penal. Procede entonces el Archivo"*<sup>1</sup> (Negrillas fuera de texto)

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en plurales oportunidades, desarrollando como precedente pacífico que el archivo por parte de la Fiscalía es viable única y exclusivamente cuando se verifique la ausencia de los elementos objetivos del tipo penal, para lo cual se cita<sup>2</sup>:

*"Con el archivo de las diligencias el legislador ordinario desarrollo el primer inciso del artículo 250 de la carta, que impone a la Fiscalía el deber de ejercer la acción penal siempre y cuando aparezcan motivos y circunstancias fácticas que evidencien la posible comisión de una conducta punible, lo que implica que, de no reunirse estos presupuestos mínimos para el ejercicio de la acción penal, debe disponer el aludido archivo."* (Negrillas fuera de texto)

A pesar de lo anterior, la configuración actual del artículo 79 carece de una enumeración de las causales de archivo, lo que ha generado inseguridad jurídica, un margen de discrecionalidad excesiva para la Fiscalía y situaciones de revictimización por ausencia de mecanismos claros para reanudar la actuación penal. Este proyecto busca corregir dichas falencias y armonizar el procedimiento penal con los estándares constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos.

III. Antecedentes

El archivo de las diligencias no constituye una figura novedosa dentro del ordenamiento jurídico penal colombiano. En efecto, ya en el Decreto 409 de 1971 —antiguo Código de Procedimiento Penal—, se contemplaba en su artículo 320 la figura del auto inhibitorio, que puede considerarse como antecedente funcional de la actual orden de archivo. Este auto, proferido por el juez penal, se dictaba cuando los hechos denunciados no configuraban una infracción penal según el tipo previsto en la ley o no existían elementos suficientes para afirmar su ocurrencia. Contra esta decisión procedían los recursos ordinarios, los cuales debían ser resueltos por el superior jerárquico, de conformidad con el principio de doble instancia.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 600 de 2000, que estableció un modelo procesal penal mixto, el legislador mantuvo esta figura bajo la denominación de auto inhibitorio, regulado en el artículo 327. Esta norma preveía su procedencia cuando los

<sup>1</sup> la sentencia C-1154 de 15 de noviembre de 2005 de la honorable Corte Constitucional, que declaró exequible condicionalmente la norma, en el entendido que la expresión "motivos o circunstancias fácticas que permitan su caracterización como delito", correspondía a la tipicidad objetiva y la decisión del fiscal deberá ser motivada y comunicada al denunciante y al Ministerio público.  
<sup>2</sup> Corte suprema de justicia, sala de casación penal. MP Dr. Julio Enrique Soacha Salameana, proceso radicado 26740, sentencia de 27 de abril de 2007.

delito. No obstante, la jurisprudencia ha indicado que dicha norma no puede ser entendida como una forma de preclusión ni como aplicación del principio de oportunidad (C-1154 de 2005), sino como una figura autónoma sujeta a límites y procedimientos específicos.

El proyecto introduce además un nuevo artículo 79A, donde se establecen cinco causales de archivo, entre ellas la imposibilidad razonada de ubicar al sujeto activo o pasivo, la atipicidad del hecho, el desistimiento de la querrela o la inasistencia injustificada a audiencia de conciliación. Estas causales se enmarcan en los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad.

V. Conflictos de Intereses

Teniendo en cuenta el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", y 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 que:

"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.

(...)"

Igualmente, El Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

*"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comentario, 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..."*



Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

VI. Impacto Fiscal

El presente proyecto no genera impacto fiscal directo, dado que no impone nuevas cargas económicas al Estado ni crea nuevas estructuras o entidades. Por el contrario, al optimizar los recursos de la Fiscalía mediante un uso racional del archivo y al garantizar mayor transparencia en la gestión de las investigaciones, puede producir ahorros al evitar actuaciones ineficientes o innecesarias.

Además, al garantizar los derechos de las víctimas y fortalecer la función judicial de control, se previenen demandas por omisión de justicia o desconocimiento de derechos fundamentales, lo que también reduce el riesgo de condenas en sede nacional o internacional contra el Estado colombiano.

Cordialmente,  
  
ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ  
Senador de la República

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 21 del mes Julio del año 2025  
se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 20 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: U.S. Antonio José Correa

  
SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPUBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 21 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.020/25 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 79 DE LA LEY 906 DE 2004 –CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL- EN RELACION CON LA ORDEN DE ARCHIVO Y EL DERECHO DE LA VICTIMA A SOLICITAR LA REANUDACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador ANTONIO JOSE CORREA JIMENEZ. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA – JULIO 21 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA


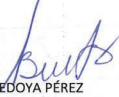

  
LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY  
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ



PROYECTO DE LEY NÚMERO 21 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se modifica el literal i) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) en cuanto a la caducidad de la reparación directa en delitos de lesa humanidad, graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de guerra.

<div><p>Bogotá D.C, 22 de julio de 2024</p><p>Doctor DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ Secretario General Senado de la República de Colombia</p><p>Referencia: Radicación Proyecto de Ley: "Por medio de la cual se modifica el literal i) del numeral 2° del Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) en cuanto a la caducidad de la reparación directa en delitos de lesa humanidad, graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de guerra"</p><p>Respetado Doctor González,</p><p>De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los Artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, realizo entrega al Senado de la República del Proyecto de Ley: "Por medio del cual se modifica el literal i) del numeral 2° del Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) en cuanto a la caducidad de la reparación directa en delitos de lesa humanidad, graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de guerra", iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el Artículo 145 de la referida ley.</p><p>Solicito al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo en los términos previsto en el Artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.</p><p>Cordialmente,</p><p> BERENICE BEDOYA PÉREZ Senadora de la República</p></div>	<div><p>PROYECTO DE LEY N° <u>21</u> 2025-SENADO</p><p>POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL LITERAL I) DEL NUMERAL 2° DEL ARTÍCULO 164 DE LA LEY 1437 DE 2011 (CPACA) EN CUANTO A LA CADUCIDAD DE LA REPARACIÓN DIRECTA EN DELITOS DE LESA HUMANIDAD, GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y CRÍMENES DE GUERRA</p><p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p><p>DECRETA:</p><p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> Esta ley tiene como objeto la modificación del literal i) del numeral 2° del Artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) o Ley 1437 de 2011, en cuanto a la caducidad de la acción de reparación directa, en graves violaciones a los derechos humanos, delitos de lesa humanidad y crímenes de guerra, en los cuales haya responsabilidad patrimonial al Estado.</p><p>Artículo 2°. <i>Modificación.</i> Modifíquese el literal i) del numeral 2° del Artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, en referencia al término de la caducidad para presentar demanda de reparación en los delitos considerados de lesa humanidad y graves violaciones a los derechos humanos, el cual quedará así:</p><p>Artículo 164. <i>Oportunidad para presentar la demanda.</i> La demanda deberá ser presentada:</p><p>[...]</p><p>2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:</p><p>[...]</p><p>i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior <u>o la cesación definitiva de la acción u omisión lesiva</u>, siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.</p><p><u>El juez contencioso administrativo podrá inaplicar el fenómeno procesal de la caducidad cuando se trate de daños antijurídicos ocasionados como consecuencia de delitos de lesa humanidad y de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho</u></p></div>
<div><p>internacional humanitario. La inaplicación se aplicará, tanto para la admisión de la demanda, como para la decisión de fondo de cada asunto que deberá examinar el juez competente.</p><p>El término para formular la demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa en los eventos de desplazamiento forzado, se contará de la siguiente manera: i) desde la fecha en la que se determine a través de sentencia ejecutoriada en el proceso penal, o de ejecutoriado el acto administrativo con el que se reconozca o defina la condición o calidad de desplazada (s) de la (s) persona (s); ii) desde la fecha en que se reconozca por decisión judicial de la justicia especial para la paz la condición o calidad de desplazada (s) de la (s) persona (s); iii) desde la fecha de la ejecutoria de la certificación expedida por la entidad competente de la condición o calidad de desplazada (s) de la (s) persona (s).</p><p>Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición;</p><p>Artículo 3°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p><p>De los honorables congresistas,</p><p> BERENICE BEDOYA PÉREZ Senadora de la República</p></div>	<div><p>SENADO DE LA REPÚBLICA</p><p>Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)</p><p>El día <u>22</u> del mes <u>Julio</u> del año <u>2025</u></p><p>se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. <u>21</u> Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>H. S. Berenice Bedoya</u></p><p> SECRETARIO GENERAL</p></div>



<div>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</div> <div>POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL LITERAL I) DEL NUMERAL 2° DEL ARTÍCULO 164 DE LA LEY 1437 DE 2011 (CPACA) EN CUANTO A LA CADUCIDAD DE LA REPARACIÓN DIRECTA EN DELITOS DE LESA HUMANIDAD, GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y CRÍMENES DE GUERRA</div> <div>1. Justificación</div> <div>El Estatuto de Roma, que supuso la conformación de una Corte Penal Internacional de carácter permanente y con jurisdicción universal para juzgar los crímenes de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra y agresión, condensó toda la elaboración dogmática surgida a lo largo del siglo XX, en relación al crimen de lesa humanidad, en su Artículo 7° se establecen los crímenes de lesa humanidad:</div> <div>*ARTICULO 7. CRIMENES DE LESA HUMANIDAD.</div> <div>1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “crimen de Lesa Humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: a) Asesinato; b) Exterminio; c) Esclavitud; d) Deportación o traslado forzoso de población; e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; f) Tortura; g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable; h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte; i) Desaparición forzada de personas; j) El crimen de apartheid; k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.</div> <div>De lo anterior, se puede concluir que, para que un delito sea considerado como de lesa humanidad, debe de reunir una serie de elementos los cuales se concretan así: 1) que el ataque se generalizado o sistemático; 2) que se dirija contra una población civil; 3) que se tenga conocimiento del mismo.</div> <div>2. Antecedentes del Proyecto de Ley</div> <div>Esta iniciativa parlamentaria fue presentada en la legislatura 2024-2025 y fue radicada como Proyecto de Ley 191 de 2024-Senado, siendo asignado como Coordinador Ponente el senador David Luna, quien renunció a su curul en medio de la legislatura sin haber presentado</div>	<div>ponencia para primer debate ante la Comisión Primera del Senado. Fue reasignado el senador Ariel Ávila Martínez, presidente de la Comisión, quien tampoco rindió ponencia, siendo archivado por falta de trámite.</div> <div>3. Jurisprudencia</div> <div>La Sección Tercera del Consejo de Estado, con ponencia de la magistrada Marta Nubia Velásquez Rico, profirió en enero de 2020 la Sentencia de Unificación de Radicado: 85001-33-33-002-2014-00144-01(61033), en la cual definió los criterios en relación con la caducidad de los dos (2) años para interponer la demanda de reparación directa para que se declare la responsabilidad patrimonial del Estado en delitos de lesa humanidad:</div> <div>PRIMERO: UNIFICAR la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en relación con la caducidad de las pretensiones indemnizatorias formuladas con ocasión de los delitos de lesa humanidad, los crímenes de guerra y cualquier otro asunto en el que se pueda solicitar la declaratoria de responsabilidad patrimonial al Estado, bajo las siguientes premisas: i) en tales eventos resulta aplicable el término para demandar establecido por el legislador; ii) este plazo, salvo el caso de la desaparición forzada, que tiene regulación legal expresa, se computa desde cuando los afectados conocieron o debieron conocer la participación por acción u omisión del Estado y advirtieron la posibilidad de imputarle responsabilidad patrimonial, y iii) el término pertinente no se aplica cuando se observan situaciones que hubiesen impedido materialmente el ejercicio del derecho de acción y, una vez superadas, empezará a correr el plazo de ley.</div> <div>Esta decisión, como puede leerse en los salvamentos de voto de tres de siete los magistrados: María Adriana Marín, Alberto Montaña Plata, Ramiro Pazos Guerrero, es contraria a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH):</div> <div>Salvamento voto del magistrado Alberto Montaña Plata:</div> <div>*No comparto el sentido del fallo adoptado por la Sala Plena de la Sección Tercera, ni las razones que le sirvieron de fundamento. <b>La Sentencia desconoció el estándar vigente en el ordenamiento jurídico colombiano en materia de acceso a la justicia para las víctimas de crímenes atroces y, a cambio, creó una regla jurisprudencial contra-igualitaria y regresiva y, en consecuencia, contra-convencional e inconstitucional.</b> Para fundamentar su posición recurrió a dos construcciones argumentativas que no comparto. En primer término, <b>desconoció la fuerza vinculante de una Sentencia de la Corte Interamericana mediante la aplicación de una especie de margen de apreciación nacional estricto, que es ajeno al sistema interamericano de derechos humanos.</b> En segundo lugar, <b>estableció una analogía entre dos normas procesales cuyos presupuestos y fundamentos son disímiles, para derivar una regla jurisprudencial en la que eliminó la diferencia entre las víctimas de crímenes atroces como sujetos de especial protección constitucional y el resto de potenciales demandantes de responsabilidad estatal.</b> La regla unificada neutralizó el estatuto constitucional de estas víctimas y las garantías especiales a sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición.</div>
<div>(Subrayas fuera de texto)</div> <div>Salvamento voto del magistrado Alberto Montaña Plata:</div> <div>[...]</div> <div>2. La sentencia de unificación jurisprudencial dejó de lado análisis imprescindibles en relación con reglas específicas de caducidad para ciertos delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra o graves violaciones de derechos humanos, como, por ejemplo, la desaparición y el desplazamiento forzado, que mediante normas o decisiones judiciales han permitido garantizar el acceso a la administración de justicia, aun aplicando el término legal de caducidad.</div> <div>[...]</div> <div>En mi criterio, <b>resultaba improcedente establecer parámetros de caducidad generales</b>, al margen de la identificación específica del hecho que produjo el daño antijurídico cuya reparación se reclama, constitutivo, según la demanda y la sentencia del Tribunal en una grave violación de los derechos humanos de la víctima, toda vez que para cada supuesto resultaba viable fijar estándares o criterios de caducidad, <b>máxime si lo que se persigue es la reparación de delitos y crímenes que, como su nombre lo indica, pugnan o irán contra la humanidad.</b></div> <div>[...] <b>la decisión de la cual me aparto no tuvo en cuenta el contexto evolutivo de la caducidad y los significativos retos que tendrá que asumir el juez de lo contencioso administrativo en materia de reparación histórica</b>, con el Acuerdo de Paz y con la persistencia del conflicto armado interno.</div> <div>[...]</div> <div>Creo que <b>no es posible que un tribunal nacional invoque la solución de un caso a la luz de las normas internas del Estado condenado</b>, por cuanto por esta vía se podría evadir el control de convencionalidad que se desprende o es ínsito a toda decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.</div> <div>(Subrayas fuera de texto)</div> <div>Salvamento voto del magistrado Ramiro Pazos Guerrero:</div> <div>*[...] mi desacuerdo con estas determinaciones dio lugar al salvamento de voto que ahora suscribo, fundado en las siguientes razones: (i) en primera instancia se hace un acercamiento teórico al concepto de impunidad. Se enfatizará en que el término es muy complejo, al involucrar diferentes actores que incurren en conductas reprochables que ofenden la conciencia de la humanidad. En la segunda parte (ii) se reforzará este argumento, mostrando cómo en diversos instrumentos internacionales de Derechos Humanos, el concepto de impunidad es contrarrestado. Luego (iii), se explica cómo en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos y en el derecho interno se maneja el concepto de víctima y los derechos que se le reconocen en razón de su condición. Seguidamente (iv), <b>se hace una aproximación al concepto de reparación no pecuniaria, y se pone en evidencia que ante el acacimiento de crímenes de lesa humanidad,</b></div>	<div>crímenes de guerra y genocidio el pago de indemnizaciones económicas no es suficiente, pues genera riesgos a la hora de estructurar la responsabilidad del Estado, en la medida que son propicias y más eficaces otras formas de reparación, así como los criterios señalados por organismos internacionales para reparar daños a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos (garantías de no repetición frente a la sociedad y medidas de satisfacción, restitución y de rehabilitación frente a la víctima y a sus familiares). Finalmente, (v) mostraremos como la imprescriptibilidad de delitos constitutivos de lesa humanidad, crímenes de guerra y genocidio incide en la caducidad del medio de control de reparación directa en el ordenamiento jurídico colombiano; ante lo cual (vi) <b>los jueces de la reparación están facultados para aplicar la excepción de convencionalidad, como instrumento de estabilización del sistema de fuentes.</b></div> <div>[...]</div> <div>6. Control de convencionalidad: el ejercicio de los derechos fundamentales a la verdad, justicia y reparación de víctimas de graves violaciones a los derechos humanos deben prevalecer frente a la regla procesal de caducidad</div> <div>6.1. En el presente caso estimo que <b>el juez de daños debió acudir al control de convencionalidad para inaplicar la regla de caducidad, toda vez que resulta claro que los contenidos sustanciales de los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, regulados en diversas fuentes del derecho internacional y constitucional, prevalecen sobre la regla procesal de caducidad.</b></div> <div>[...] <b>el Estado debe remover los obstáculos procesales para que en casos de graves violaciones a las normas de DDHH e infracciones al DIH, que constituyan crímenes que atenten contra la consciencia de la humanidad, prevalezcan el acceso a la verdad, justicia y reparación.</b></div> <div>El 27 de febrero de 2024 se llevó a cabo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), una Audiencia Temática' sobre las “<i>dificultades que enfrentan las víctimas del conflicto armado en Colombia para acceder a su derecho a la reparación integral</i>”, en la cual participaron doce (12) organizaciones colombianas: Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Colectivo de Abogados y Abogadas José Alvear Restrepo (Cajar), Corporación Jurídica Libertad (CJL), Corporación Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda (Colectivo OFB), Asociación Para la Promoción Social Alternativa MINGA (Asociación Minga), Alianza Cinco Claves: Colombia Diversa, Corporación Humanas, Corporación Sisma Mujer, Red Nacional de Mujeres y Women’s Link Worldwide y GPAZ: Dejusticia, Sisma Mujer, Women’s Link Worldwide, Colombia Diversa, Corporación Humanas, la Red Nacional de Mujeres y la Comisión Colombiana de Juristas (Coljuristas), quienes manifestaron lo siguiente:</div> <div>Bogotá – Washington, 27 de febrero de 2024. En una audiencia temática convocada este martes por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), doce organizaciones de la sociedad civil manifestaron las dificultades que enfrentan las víctimas del conflicto armado en Colombia para acceder a su derecho a la reparación integral.</div> <div>Entre los argumentos expuestos se destacaron los obstáculos en la implementación de la Ley 1448 de 2011 (ley de víctimas y restitución de tierras), así como la preocupación por vacíos en las medidas</div>



restaurativas adelantadas por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la *aplicación regresiva del término de caducidad de dos años para acceder a la acción de reparación directa en casos de graves violaciones a derechos humanos y crímenes de lesa humanidad*.

Durante la audiencia, las organizaciones peticionarias expusieron a las y los comisionados que, después de doce años de su expedición, la Ley 1448 de 2011 no ha sido implementada con éxito. Uno de los principales retos ha sido la falta de disponibilidad presupuestal para que las víctimas accedan a las medidas de reparación económica. Aunque ha sido una problemática ya denunciada, a la fecha no existen soluciones que permitan la garantía de sus derechos. Adicionalmente, durante más de ocho años las víctimas tuvieron una restricción para inscribirse en el Registro Único de Víctimas (RUV), una herramienta creada para identificar a la población que ha sufrido graves violaciones a los derechos humanos en hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985.

Aunque recientemente se expidió la Ley 2343 de 2023, la cual tiene por objetivo ampliar los términos para la inclusión de las víctimas en el RUV, a la fecha no se conocen los avances en la implementación de esta y si su objetivo se está cumpliendo. Sumado a esta dificultad, hay otras barreras institucionales para la reparación de víctimas de violencia basada en género (niñas, mujeres y personas LGBTIQ+), como lo es la falta de reconocimiento en el RUV de quienes fueron reclutadas ilegalmente y vivieron violencias intrafamiliares, sexuales, reproductivas y por prejuicio. Según la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), el reclutamiento forzado no es una forma de victimización y quienes fueron combatientes no pueden ser reconocidas en el Registro Único de Víctimas por haber estado en un grupo armado luego de cumplir 18 años; aunque la Corte Constitucional aplicó esa norma a través de la figura de excepción de inconstitucionalidad en la sentencia SU-599 de 2019.

Las organizaciones también señalaron su preocupación por las medidas de reparación que puede ordenar la JEP en tres sentidos: primero, la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas de la JEP (SRVR) ha emitido tres resoluciones de conclusiones en los macrocasos 01 y 03 que incluyen propuestas de reparación de los comparecientes que desconocen las observaciones y los aportes de las víctimas. Segundo, la expedición de la Resolución 3479 de octubre de 2023 que fija criterios para la adopción de Trabajos, Obras, Actividades con contenido restaurador y reparador TOAR que algunos comparecientes no seleccionados por la JEP como máximos responsables deberán implementar, debido a la ausencia de proporcionalidad y relación entre los hechos perpetrados, el daño ocasionado y las medidas restaurativas. Y en tercer lugar, se manifestó la preocupación por el escaso reconocimiento que ha hecho esta Jurisdicción de las violencias contra las mujeres y personas LGBTIQ+ en los macrocasos, y la demora en la puesta en marcha del caso 11 dedicado a estos crímenes.

Finalmente, con relación a las reparaciones que pueden obtenerse en la jurisdicción contencioso administrativa, *genera preocupación la aplicación regresiva de la regla de caducidad en la acción de reparación directa para casos de graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad. Anteriormente, el Consejo de Estado había establecido que no operaba la caducidad en estas situaciones, permitiendo a las víctimas acceder a una reparación integral sin que el tiempo fuera una barrera.*

Sin embargo, *a partir de la Sentencia de Unificación del 29 de enero de 2020, el Consejo de Estado determinó un plazo de dos años para la caducidad de la acción de reparación directa en casos de crímenes de lesa humanidad. Esta decisión, respaldada por la Corte Constitucional, retrocede en la*

*protección de derechos humanos, afectando la seguridad jurídica de las víctimas al imponer una carga desmedida y cambiar retroactivamente las reglas procesales.* Además, la nueva posición judicial no considera la naturaleza diferenciada de ciertos crímenes como la violencia sexual, contraviniendo obligaciones internacionales de Colombia y los principios básicos sobre los derechos de las víctimas. La modificación jurisprudencial se presenta como un retroceso que vulnera el derecho a una reparación adecuada, justa y proporcional a la gravedad de los hechos y socava la obligación del Estado de brindar reparación por violaciones graves de derechos humanos.

*Durante la audiencia, el Estado colombiano reconoció que el cambio jurisprudencial por el cual se limita el acceso a la justicia mediante la caducidad, es un lamentable retroceso para los derechos de las víctimas.* Por su parte, la CIDH expresó su preocupación por la clara incompatibilidad entre el término de caducidad y los estándares internacionales para el acceso a la reparación, cuestionó a la representación del Estado sobre la relación entre el daño ocasionado y las decisiones adoptadas por la JEP; así como la complementariedad y participación de las víctimas en los diferentes mecanismos internos de articulación que existen para materializar todos los componentes de la reparación.

Las organizaciones firmantes seguiremos de cerca la respuesta estatal a las dificultades manifestadas ante la CIDH, en pro de que este pueda ofrecer las mayores garantías posibles a las víctimas del conflicto armado para que accedan a su derecho a una reparación integral, con un enfoque interseccional.

En el caso de la Corporación Jurídica Libertad (CJL), de Antioquia, quienes apoderan a las víctimas de la Operación Orión en la Comuna 13-San Javier, desaparecidos de La Escombrera y varios casos de ejecuciones extrajudiciales –mal llamados “falsos positivos”–, han tenido que activar el sistema interamericano, ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Comisión – Corte IDH), ante la decisión de los jueces administrativos, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado, de decretar la caducidad de la acción en graves casos de violación de derechos humanos.

Demandas de reparación directa con declaración de caducidad por la jurisdicción contencioso administrativa en primera y segunda instancia			
Víctima	Delito	Decisión	CIDH
N. de J. B. R.	Ejecución extrajudicial	Caducidad	Si
E. F. R. B.	Ejecución extrajudicial	Caducidad	Si
C. E. D. R.	Ejecución extrajudicial	Caducidad	Si
O. A. S. A.	Ejecución extrajudicial	Caducidad	Si
L. A. G. E.	Ejecución extrajudicial	Caducidad	Si

Fuente: Datos suministrados por la Corporación Jurídica Libertad – julio de 2024

Ante la decisión del Consejo de Estado, de variar su jurisprudencia y sentar como precedente jurisprudencial la Sentencia de Unificación, la Corporación Jurídica Libertad, al igual que otras organizaciones que litigan en casos de graves violaciones a los derechos humanos, no han podido presentar las demandas de reparación directa porque han transcurrido más de dos (2) años de ocurrencia del hecho.

Casos con más de dos (2) años de ocurrencia del hecho que no han sido presentados ante la jurisdicción contencioso administrativa			
Víctima	Delito	Demandado	CIDH
O. de J. D. M.	Ejecución extrajudicial	No	No
J. A. V. CH.	Ejecución extrajudicial	No	No
S. A. E. M.	Ejecución extrajudicial	No	No
W. J. I. C.	Ejecución extrajudicial	No	No
C. J. G. D.	Ejecución extrajudicial	No	No
A. G. B.	Ejecución extrajudicial	No	No
M. A. Z.	Ejecución extrajudicial	No	No
J. J. A.	Ejecución extrajudicial	No	No
O. de J. G. V.	Ejecución extrajudicial	No	No
C. M. G. G.	Ejecución extrajudicial	No	No
W. A. G. G.	Ejecución extrajudicial	No	No
L. F. B. T.	Ejecución extrajudicial	No	No
D. G. M.	Ejecución extrajudicial	No	No
D. E. D. B.	Ejecución extrajudicial	No	No
N. E. G. C.	Ejecución extrajudicial	No	No
C. D. G. C.	Ejecución extrajudicial	No	No
J. C. C. T.	Ejecución extrajudicial	No	No
J. F. N. M.	Ejecución extrajudicial	No	No
A. F. P. R.	Ejecución extrajudicial	No	No
L. A. G. E.	Ejecución extrajudicial	No	No

Fuente: Datos suministrados por la Corporación Jurídica Libertad – julio de 2024

La Comisión Colombiana de Juristas (Coljuristas), por ejemplo, representa a las víctimas de la masacre de vereda La Solita de Campamento, Antioquia, ocurrida el 5 de junio de 1990, que durante 33 años han buscado justicia. En ese hecho, perpetrado por agentes estatales en connivencia con el grupo paramilitar denominado Los Doce Apóstoles –o Autodefensas del Norte Lechero o Los Lecheros–, perdieron la vida cuatro adultos y dos menores:

En el ataque perdieron la vida Marta María López Gaviña, Luis Gildardo López Gaviña, Elvia Rosa Velásquez Espinoza, Hernán Quintero y dos niñas, Ana Yoli Duque López y Marta Milena López. Darwin Cristóbal López, de ocho años de edad, y Renzo Antonio Duque Velásquez, de dos meses, resultaron heridos, pero sobrevivieron, como también lo hizo Francisco Luis Duque<sup>8</sup>.

Otro caso, por ejemplo, el cual se le atribuye a agentes estatales en connivencia con el grupo paramilitar denominado Los Doce Apóstoles –o Autodefensas del Norte Lechero o Los Lecheros–, es el asesinato selectivo de los hermanos Carlos Guillermo y Omar Darío Mesa Torres, quienes fueron asesinados el 12 de julio de 1993 en la vereda Santa Isabel del municipio de Yarumal, Antioquia.

Carlos Guillermo y Omar Darío Mesa Torres fueron encontrados sin vida el 12 de julio de 1993. Dos días antes los habían sacado a la fuerza de su casa, ubicada en la vereda Santa Isabel de Yarumal, Antioquia, por un grupo de hombres encapuchados.

Sus cuerpos aparecieron, según los registros del Cinep, con heridas de arma de fuego y tenían en sus brazos múltiples quemaduras de cigarrillo.

Este crimen es uno de los que se le endilga al grupo paramilitar de ‘Los 12 Apóstoles’, que entre julio y octubre de 1993 cometió múltiples asesinatos selectivos, conocidos erróneamente como de ‘limpieza social’ en la zona.

[...]

No obstante, sus crímenes están en la impunidad: más de 30 años después, la justicia no ha podido identificar a los responsables. Además, el reclamo de reparación que busca la familia fue negado por el Tribunal Administrativo de Antioquia con un argumento que, para ellos, es irracional: que ya pasó mucho tiempo y que habrían podido demandar a la nación desde el mismo momento en que ocurrieron los asesinatos.

Es más, el Tribunal dijo que desde el mismo momento en que ocurrió el crimen había herramientas para presumir que agentes del Estado estaban involucrados en el hecho, por lo que el plazo de dos años que contempla la ley para demandar se venció en 1995.

Pero para los apoderados de la familia ese argumento no tiene asidero. ¿Cómo podría la familia en 1993 saber que los ‘paras’ y el Ejército tenían nexos? ¿Cómo podía una familia en esa época demostrarlos y enfrentarse sola contra la institucionalidad? ¿Cómo se puede ignorar que para entonces en Yarumal rondaba la zozobra por cuenta de la presencia de grupos armados y de ‘limpieza social’?

“Si después de 30 años no se ha podido individualizar por parte de la Fiscalía General de la Nación, los posibles autores, cómo puede determinar el despacho que la familia conocía que la Fuerza Pública participó en los hechos”, enfatizó el abogado Roberto de Jesús Uribe, quien adelanta el caso y le está pidiendo al Tribunal que reconsidere su postura y le dé trámite el reclamo de reparación<sup>9</sup>.

En diferentes notas de prensa se ha visibilizado el retroceso en cuanto a los derechos de las víctimas en cuanto a la verdad, justicia y reparación.

Alejandra Bonilla Mora – El Espectador (13/febrero/2020):

Consejo de Estado cambia reglas y dificulta a las víctimas acceder a la reparación

Como un retroceso jurídico para los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, crímenes de guerra y de lesa humanidad podría entenderse una reciente decisión del Consejo de Estado. En una decisión que involucraba un caso de ejecución extrajudicial o falso positivo ocurrido en Casanare, el alto tribunal decidió que el plazo de las víctimas para demandar al Estado y buscar reparación es solo de hasta dos años después de que se tenga conocimiento del hecho. Según expertos y algunos magistrados que salvaron su voto, esta visión va en contra de decisiones del mismo



tribunal, de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que han concluido que este límite no aplica para este tipo de crímenes.

La discusión, aunque técnica, tiene indignadas a las organizaciones de derechos humanos y a integrantes del Consejo de Estado, por los efectos causados a varios litigios en curso y, en general, para el acceso a la justicia. La razón es que desde hace varios años estaba decantado que ese plazo de dos años para demandar, incluido en las leyes colombianas, no aplica cuando se trata de evaluar la responsabilidad estatal en crímenes de lesa humanidad, pues ante las graves violaciones de derechos humanos es imperativa y necesaria una protección adicional a las víctimas, que les permita acceder a una reparación integral, aplicando las normas internacionales. Es decir, que las víctimas puedan demandar en cualquier momento.

Los tratados o convenios internacionales prevalecen frente a una ley interna, debido al compromiso internacional que adquirió el Estado, no debe entenderse esto como una negación al ordenamiento jurídico interno, sino como una complementación armónica.

La Convención Interamericana de Derechos Humanos, aplicando el criterio del bloque de constitucionalidad, ha definido que las sentencias de la CIDH resultan vinculantes en tanto interpreten las normas de la Convención.

La Corte Interamericana, en la sentencia del Caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile, del 29 de noviembre de 2018, concluyó:

[...] que el Estado, previa aceptación de su responsabilidad, vulneró el derecho de acceso a administración de justicia, en los términos de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, reconocidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma normativa.

La Corte precisó que el recurso judicial disponible en la jurisdicción chilena para recibir una indemnización por violaciones a los derechos humanos por parte del Estado era la acción civil de indemnización y que las demandas presentadas para tal fin fueron rechazadas en aplicación del instituto de la prescripción consagrado en los artículos 2514 y 2515 del Código Civil Chileno, según el cual el término pertinente es de 5 años.

La CIDH compartió el argumento de la Comisión, según el cual no existen razones que justifiquen que en el derecho chileno la acción penal sea imprescriptible y la civil no; además, aclaró que compartía la jurisprudencia de los últimos años de la Corte Suprema de Justicia de Chile, a través de la cual se declaró en numerosos casos la imprescriptibilidad de la acción civil indemnizatoria por daños derivados de delitos de lesa humanidad.

La decisión de la Corte se fundamentó en la aceptación de responsabilidad por parte de Chile, Estado que indicó que, en efecto, en los casos en los que se pretendía la reparación de los perjuicios causados por un delito de lesa humanidad la acción civil no debía prescribir. Este allanamiento no se confrontó con las normas internas y las de la Convención, cuyo alcance tampoco fue delimitado.

Pues bien, las sentencias de la CIDH resultan vinculantes en tanto interpreten las normas de la Convención. El fallo analizado no contiene una interpretación del artículo 25 de la CADH –acceso a la administración de justicia–, pues, se insiste, avala la aceptación de responsabilidad de Chile, en cuanto a los efectos de sus normas de prescripción de las acciones civiles frente a los delitos de lesa humanidad.

Adicionalmente, esta Sala precisa que el ordenamiento jurídico chileno contiene preceptos distintos a los establecidos en el derecho colombiano, en cuanto no prevén la posibilidad de contar el plazo pertinente a partir del conocimiento de la participación del Estado, lo cual, como antes se explicó, es una regla que tiene los mismos efectos que la imprescriptibilidad en materia penal.

La Corte Constitucional ha

**enfaticado en la importancia de que los jueces otorguen un valor integral y flexible de las pruebas, en cada caso concreto, teniendo en cuenta las dificultades y barreras específicas a las que se pueden enfrentar las personas, ya que esto puede impactar significativamente en su capacidad de ejercer oportunamente la acción judicial.** Adicionalmente, los jueces también deben adecuar el proceso, con el fin de que se les garantice a las víctimas exponer las razones por la cuales no acudieron oportunamente ante la justicia [SU-429/24]. (Subrayado fuera de texto)

Y adiciona:

la Corte reafirmó, en general, **la necesidad de aplicar un enfoque flexible y pro víctima en la interpretación de las reglas procesales, especialmente en casos que involucren presuntas ejecuciones extrajudiciales y otras formas de violaciones graves a los derechos humanos.** En ese sentido, indicó que estos contextos exigen que las autoridades judiciales valoren las pruebas de manera más comprensiva y contextual, reconociendo las barreras estructurales que enfrentan las víctimas para acceder a la verdad y a la justicia, tales como las dificultades para obtener información veraz y desvirtuar, al menos *prima facie*, las versiones oficiales de los hechos [SU-439/24]. (Subrayado fuera de texto)

4. Derecho Comparado

El bloque de convencionalidad es un concepto hermano del concepto bloque de constitucionalidad, reposa sobre la idea de conformación de un cuerpo jurídico integrado por diferentes disposiciones normativas, cuya finalidad última es la expansión progresiva del ámbito de protección de los derechos humanos. En nuestro contexto regional, a este bloque se le ha llamado el *corpus iuris* del derecho internacional de los derechos humanos (Gil Botero, 2024)<sup>1</sup>.

Al abordar el concepto de bloque de convencionalidad, el tratadista Gil Botero (2024) plantea que

a pesar de que se trata de dos conceptos autónomos, es posible vislumbrar una imbricación sobre la base de la jerarquía normativa, es decir, ambos bloques pretenden conformar un cuerpo normativo

validador de preceptos de inferior jerarquía, ello en un sentido quizá muy estricto, porque en realidad tanto el bloque de constitucionalidad como el de convencionalidad buscan ser parámetros de validación no sólo de normas, sino también actuaciones [...].

Al respecto, el magistrado Alberto Rojas Ríos, en la Sentencia C-469/16, se refiere al bloque de convencionalidad:

El control de convencionalidad es aquel que se ejerce para verificar la conformidad de una determinada disposición constitucional, legal o reglamentaria de un Estado con los principios y obligaciones que derivan del *corpus iuris* interamericano. Se trata, en consecuencia, de un control de carácter normativo y no fáctico. Se extiende a las interpretaciones que adelantan los jueces internos, sean constitucionales u ordinarios, e incluso, la administración pública.

En lo que respecta a las modalidades de control de convencionalidad, la Corte señala la existencia de dos: una primera, que podríamos denominar control de convencionalidad en su dimensión internacional, “en sede internacional” o “concentrado”, ejercido únicamente por CteIDH; una segunda, conocida como “control difuso de convencionalidad” o “en sede nacional”, a cargo de todas las autoridades judiciales nacionales, incluidos los Tribunales Constitucionales.

El concepto *jerarquización de las normas* (Cubides Cárdenas & Vivas Lloreda, 2018) se explica de la siguiente manera:

La jerarquización de las normas en un ordenamiento jurídico, es uno de los temas que han sido bastante desarrollado y discutido, en la desarrollo de esta temática, casi todos coinciden al afirmar que en un sistema u ordenamiento jurídico la norma fundamental, básica o parámetro es la constitución del estado; iniciando desde Hans Kelsen, que explica la jerarquización de las normas y con ello el sistema jurídico con una pirámide, indicando que la norma básica, fundamental se constituye en el parámetro de validez de las demás normas del sistema jurídico, de tal forma que ante la existencia de controversia entre una norma de inferior jerarquía con la norma fundamental, se debe invalidar la de menor jerarquía y para ello se cuenta con instrumentos jurídicos, como el control de constitucionalidad que puede realizarse por un solo órgano, a quien se le encomienda la guardia de la constitución como norma fundamental y a la vez el control que están obligado a realizar todos los jueces del estado.

Según Gil Botero (2024), existe “un rasgo distintivo del bloque de convencionalidad”, por lo que

en relación con su hermano gemelo el de constitucionalidad, es que está compuesto por disposiciones situadas por fuera de la esfera interna. Sin embargo, la idea de bloque sugiere un conjunto de normas que podrían no ser heterogéneas, de manera pues, que como ocurre con el bloque de constitucionalidad que está compuesto por normas de la Constitución y otras de otro tipo (leyes estatutarias y orgánicas), el bloque de convencionalidad puede estar compuesto no sólo por convenciones.

En ese sentido, según Gil Botero (2024),

En principio, este bloque de convencionalidad se conforma por la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH, pero no termina allí. La misma Corte IDH ha resaltado que del *corpus iuris* interamericana hacen

parte otros instrumentos de igual naturaleza:

En la especie, al referirse a un “control de convencionalidad” la Corte Interamericana ha tenido a la vista la aplicabilidad y aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José. Sin embargo, la misma función se despliega, por idénticas razones, en lo que toca a otros instrumentos de igual naturaleza, integrantes del *corpus juris* convencional de los derechos humanos de los que es parte el Estado: Protocolo de San Salvador, Protocolo relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura, Convención de Belém do Pará para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer, Convención sobre Desaparición Forzada, etcétera. De lo que se trata es de que haya conformidad entre los actos internos y los compromisos internacionales contraídos por el Estado, que generan para éste determinados deberes y reconocen a los individuos ciertos derechos.


5. Impacto Fiscal

El presente Proyecto de Ley cumple con lo estipulado en la Constitución Política, en especial el Artículo 154, que no incluye esta clase de proyectos en la cláusula de competencia exclusiva del Gobierno nacional, lo cual se encuentra reglamentado en el Artículo 142 de la Ley 5ª de 1995, por lo que no conlleva a un impacto fiscal, debido a que el articulado no se ordena gasto público, cumpliendo con lo estipulado en la Ley 819 de 2003.

6. Conflicto de Intereses

Contrastado lo ordenado en el Artículo 1° y 3° de la Ley 2003 de 2019, los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés para presentar esta iniciativa de ley. Esto, tomando en consideración que no existe situación que pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

Cordialmente,

  
BERENICE BEDOYA PÉREZ  
Senadora de la República

<sup>1</sup> Comisión Colombiana de Juristas (Coljuristas), *Comunicado de Prensa*, 27 de febrero de 2024. Ver en: [https://www.coljuristas.org/nuestro\\_quehacer/item.php?id=834](https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=834)  
<sup>2</sup> Comisión Colombiana de Juristas (Coljuristas), *Una familia lacha contra el olvido 30 años después de la masacre de Campamento*, 6 de junio de 2020. Ver en: [https://coljuristas.org/nuestro\\_quehacer/item.php?id=323](https://coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=323)  
<sup>3</sup> Revista Cambio, *El viacrucis de la familia de dos víctimas de ‘Los 12 Apóstoles’ que buscan justicia*, 7 de mayo de 2024. Ver en: <https://cambiocolombia.com/poder/el-viacrucis-de-la-familia-de-dos-victimas-de-los-12-apostoles-para-lograr-justicia>  
<sup>4</sup> Gil Botero, E. (2024). *Control de convencionalidad en Colombia. Una experiencia de diálogo judicial* (Primera ed.). Bogotá: Tirant lo blanch. Recuperado el 12 de agosto de 2024



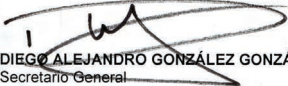
SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.021/25 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL LITERAL I) DEL NUMERAL 2° DEL ARTÍCULO 164 DE LA LEY 1437 DE 2011 (CPACA) EN CUANTO A LA CADUCIDAD DE LA REPARACIÓN DIRECTA EN DELITOS DE LESA HUMANIDAD, GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y CRÍMENES DE GUERRA”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora BERENICE BEDOYA PÉREZ. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.


  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Secretario General


PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

  
LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY  
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

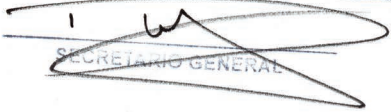
  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Preservado: Pedro Alvarado

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 22 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 21 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Berenice Bedoya

  
SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO		
Gaceta número 1283 - Viernes, 1 de agosto de 2025		
SENADO DE LA REPÚBLICA		
PROYECTOS DE LEY		
	Págs.	Págs.
Proyecto de Ley número 16 de 2025 Senado, por medio del cual se establecen directrices para la mejora de los procesos de selección y operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE).....	1	
Proyecto de Ley número 18 de 2025 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas sobre el paso por estaciones de peajes, se establece la tarifa especial diferencial para vehículos clasificados en las Categorías i y ii y se dictan otras disposiciones.....	6	
Proyecto de Ley número 19 de 2025 Senado, por medio de la cual se incorpora el Sistema de Información Individual de procesos penales al Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial y se dictan otras disposiciones.....	10	
		Proyecto de Ley número 20 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 79 de la Ley 906 de 2004 -Código de Procedimiento Penal- en relación con la orden de archivo y el derecho de la víctima a solicitar la reanudación de la investigación.....
		15
		Proyecto de Ley número 21 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifica el literal i) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) en cuanto a la caducidad de la reparación directa en delitos de lesa humanidad, graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de guerra.....
		18

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025