REPÚBLICA DE COLOMBIA

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 - Nº 1419 | Bogotá, D. C., jueves, 14 de agosto de 2025 | EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co — JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 76 DE 2025 SENADO

por la cual se expide la Ley de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones.

—

PROYECTO DE LEY Nº 76 DE 2025

"Por la cual se expide la Ley de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PRESENTACIÓN

En cumplimiento de su responsabilidad constitucional de garantizar la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, el Ministerio de Defensa Nacional presenta a consideración del Honorable Congreso de la República el presente Proyecto de Ley de Defensa Nacional, en virtud del mandato constitucional establecido en el artículo 150, numeral 23, que faculta al Legislativo, para regular el ejercicio de las funciones públicas, lo que incluye la organización y función de la Fuerza Pública, en materia de defensa nacional. Asimismo, la presente iniciativa se enmarca en el imperativo del artículo 4, que establece la Constitución como norma suprema y obliga a todos los órganos del Estado a su acatamiento.

Así, y en virtud de la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, *Colombia Potencia Mundial de la Vida*, con base en el eje de transformación, Seguridad humana y justicia social, y en particular, en su línea *Defensa integral del territorio para la protección de la soberanía, independencia, integridad territorial y orden constitucional*, se da alcance, a través de este proyecto de ley, al compromiso institucional de establecer las bases legales para una política de Estado, encaminada a reafirmar su tradición de respeto por el derecho internacional y la cooperación internacional, como piedra angular para el cumplimiento del mandato constitucional que le ha sido otorgado, así como para responder a cualquier amenaza que se pueda presentar a los fines esenciales del Estado.

El propósito de este proyecto es articular un marco jurídico integral de defensa, basado en la supremacía del poder civil, la separación funcional entre defensa y seguridad, la legalidad y el control democrático sobre el uso del instrumento militar, así como la protección de los derechos fundamentales en todos sus escenarios de actuación.

II. OBJETO DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa tiene por objeto dotar al Estado colombiano de un marco jurídico específico, coherente y completo para el ejercicio legítimo y democrático de la Defensa Nacional. Este marco se desarrolla en consonancia con los principios constitucionales, el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y los estándares de derechos humanos. Su propósito es consolidar la supremacía del poder civil, garantizar la participación de todos los actores estatales y sociales, sin subordinaciones indebidas, y fortalecer el engranaje institucional; todo ello en función del cumplimiento de los fines esenciales del Estado, tales como la soberanía, la independencia, la integridad territorial, y el orden constitucional (Art. 2. CP).

—

III. JUSTIFICACIÓN

El presente proyecto de Ley de Defensa Nacional atiende a la necesidad de que el Estado colombiano cuente con un instrumento legal, que con fundamento en el carácter indelegable de la función de defensa nacional constitucionalmente atribuida al Presidente de la República, desarrolle en un solo cuerpo legal los principios, competencias y límites que rigen la acción de sus instituciones en materia de defensa nacional. La relevancia de esta iniciativa se acentúa, si se considera que, en la actualidad existe un vacío normativo en relación con una ley integral de Defensa Nacional. Aunque hay disposiciones de distinto orden jerárquico, no se cuenta con un instrumento legal que articule de manera sistemática los principios, instituciones, funciones y procedimientos vinculados a la Defensa Nacional como una función esencial del Estado.

Mediante la expedición de la Ley 684 de 2001, "*Por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones*", se buscó regular aspectos relacionados con la organización y operación de la seguridad y defensa nacional. Esta ley estableció un Sistema de Seguridad y Defensa Nacional y definió el papel de diversos organismos estatales dentro de dicho sistema. Además, especificó la estructura y funciones de un Consejo Superior de Seguridad y Defensa, delineando los diferentes niveles de planeamiento estratégico y operativo. Por último, abordó aspectos presupuestales y procedimientos operacionales para la implementación de la ley.

No obstante, la Corte Constitucional, en ejercicio de su mandato como máxima garante de la supremacía constitucional y de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, dictaminó la incompatibilidad de dicha ley con el ordenamiento superior. En consecuencia, a través de la Sentencia C-251 de 2002, la Corte declaró su inexequibilidad total. Esta decisión se fundamentó en la comprobada vulneración de principios jurídicos esenciales, tales como la reserva de ley, la legalidad material y el control civil sobre la actividad militar, entre otros pilares fundamentales del Estado de Derecho.

Tras 23 años de este intento fallido, y de treinta y cuatro años de promulgación de la Constitución Política, no se puede seguir postergando la expedición de una ley que establezca las bases para una Defensa Nacional moderna, democrática y respetuosa de los principios constitucionales. El Estado colombiano tiene la obligación de proporcionar a las personas y ciudadanos la protección necesaria frente a diversas amenazas, garantizando así la supervivencia del Estado como condición fundamental para el ejercicio de sus derechos y libertades.

Contrario a la derogada Ley 684 de 2001, esta propuesta respeta el principio de legalidad, la reserva de ley y la conducción civil; diferencia la función de defensa nacional de la función relativa a la seguridad interna; no asigna funciones policiales a las Fuerzas Militares, ni crea estructuras paralelas, ni sistemas jerárquicos concentradores de poder. En cambio, delimita con claridad el campo de actuación de cada componente institucional, asegura el respeto al bloque de constitucionalidad, y desarrolla una doctrina integral de defensa nacional alineada con los principios del Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la jurisprudencia constitucional vigente.

La expedición de esta ley brindará seguridad jurídica a las autoridades civiles y militares en el desarrollo de sus funciones, fortalecerá la legitimidad del desarrollo de operaciones de las Fuerzas Militares y permitirá anticipar, planificar y responder con eficacia ante amenazas complejas. Su enfoque normativo fortalecerá la prevención, contribuirá al fortalecimiento de la colaboración interinstitucional y de la interoperabilidad doctrinal y consolidará un modelo de defensa nacional compatible con el Estado Social y Democrático de Derecho. Además, permitirá a Colombia adaptarse a los desafíos de un entorno estratégico cambiante y las nuevas dinámicas de conflicto.

IV. SITUACIÓN ACTUAL

La ausencia de una Ley de Defensa Nacional es la base de una dispersión normativa e institucional que afecta la óptima articulación de los elementos esenciales de la defensa nacional y dificulta la planeación estratégica de capacidades. Actualmente, las Fuerzas Militares desarrollan sus funciones con base en diversas disposiciones, planes operacionales e institucionales y directrices, cuya dispersión limita la coherencia y la jerarquía normativa indispensable para obtener un direccionamiento estratégico integral.

En un entorno geoestratégico dinámico, marcado por la creciente complejidad de las amenazas, el Estado colombiano requiere un marco normativo que facilite la identificación y respuesta coordinada a estos desafíos, desde una visión estratégica unificada. Esta exigencia se torna aún más apremiante ante las limitaciones para abordar con la debida seguridad jurídica los retos actuales, utilizando normas dispersas, de menor jerarquía o que no responden adecuadamente al contexto estratégico actual.

Esta situación resalta la necesidad de un instrumento jurídico idóneo para una mayor precisión en la interpretación funcional, la búsqueda de una certidumbre jurídica robusta en el empleo del instrumento militar, que responda a los desafíos estructurales y habilite la definición de prioridades de inversión de mediano y largo plazo, la interoperabilidad efectiva y la consolidación doctrinal, elementos todos cruciales para la eficacia en la salvaguarda de la independencia, la soberanía, la integridad territorial y el orden constitucional. Todo ello, en cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado colombiano.

V. CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley de Defensa Nacional se estructura en seis (6) Títulos, comprendiendo un total de veintiséis artículos. A continuación, se detalla la organización esquemática del articulado:

Título/Capítulo	Artículos
Título I: Generalidades	
Capítulo I: Objeto y alcance de la Ley	Artículos 1-4
Capítulo II: Definiciones	Artículo 5
Capítulo III: Principios	Artículo 6
Título II: Del Sistema de Defensa Nacional	Artículos 7-9
Capítulo I: Consejo de Defensa Nacional	Artículos 10-14
Título III: Planeación Estratégica de la Defensa Nacional	Artículos 15-19
Título IV: La Fuerza Pública en la Defensa Nacional	Artículos 20-22
Título V: De la planeación y desarrollo de capacidades y la suficiencia presupuestal para la Defensa Nacional	Artículos 23-24
Título VI: Disposiciones Finales	Artículos 25-26

El articulado se fundamenta en una lectura armónica de los artículos 2, 93, 95, 189, 216, 217 y 218, de la Constitución, que consagran la conducción civil del instrumento militar, la distinción funcional entre Fuerzas Militares y Policía Nacional, la incorporación de los tratados internacionales en materia de derechos fundamentales y los deberes de las personas y los ciudadanos. Esta ley garantiza que todo empleo del instrumento militar estará, además, sujeto a control político, judicial, fiscal y disciplinario, asegurando una estricta vigilancia sobre el uso de la fuerza coercitiva del Estado.

La función esencial de Defensa Nacional

Esta iniciativa parte del precepto fundamental de que la Defensa Nacional de la República de Colombia es una función esencial, permanente e indelegable del Estado, orientada a garantizar su soberanía, independencia, integridad territorial y orden constitucional frente a amenazas, en los términos definidos por la presente ley, conforme a la Constitución Política, al Derecho Internacional Humanitario y al bloque de constitucionalidad, y en el marco del cumplimiento de los fines esenciales del Estado. La Defensa Nacional constituye una función autónoma y diferenciada respecto de las funciones de seguridad pública y ciudadana.

En ese sentido, y en observancia de la separación funcional entre defensa nacional y seguridad establecidas en los Artículos 217 y 218 de la Constitución Política, esta iniciativa se basa en el presupuesto de que la Defensa Nacional, como función estatal, no debe confundirse ni superponerse con las funciones de seguridad interna o ciudadana que incumben a la Policía Nacional, salvo en circunstancias excepcionales y bajo autorización legal expresa. De esta manera, en función de la distinción conceptual y funcional, se omite el uso de las expresiones seguridad nacional o seguridad interna, cuya ambigüedad afecta la claridad perseguida en esta iniciativa. Al evitar toda ambigüedad, este proyecto de ley:

- Delimita la Defensa Nacional como una función exclusiva del Estado.
- Excluye toda atribución de defensa en contextos de seguridad ciudadana, frente al delito común, el orden público o la delincuencia organizada.
- Garantiza la separación de funciones entre las Fuerzas Militares (Defensa) y la Policía Nacional (orden público), conforme al artículo 218 CP, con lo que se deja claro que la Policía Nacional mantiene su competencia específica en materia de orden público y seguridad interna.
- Limita expresamente la función de defensa a contextos de las amenazas definidas en este proyecto, excluyendo cualquier forma de militarización del orden público y la absorción de funciones policiales por parte de las Fuerzas Militares, lo cual garantiza un enfoque diferenciado.

Así mismo, contar con una Ley de Defensa Nacional ofrece ventajas tales como clarificar las funciones de cada entidad, incorporar enfoques diferenciados en política criminal y estrategia militar, evitar la interferencia de la función de seguridad en operaciones militares, lo que permite una respuesta efectiva y contundente, dirigida a contrarrestar las amenazas bajo su competencia funcional y evitar confusiones en la aplicación de normas específicas de cada institución.

Es importante afirmar que esta ley no restringe el uso legítimo del instrumento militar en escenarios internos, pero delimita sus condiciones de activación conforme a la normatividad vigente.

En este sentido, lo expuesto permite sustentar que esta iniciativa contribuye a materializar el principio de distinción funcional, reconocido en la jurisprudencia (Sentencia C-251 de 2002) como:

- Pilar del control democrático sobre el poder coercitivo del Estado;
- Mecanismo para evitar la militarización del orden público;
- Salvaguarda de la división de poderes y competencias constitucionales.

Así mismo, la mencionada distinción se ajusta a estándares internacionales que recomiendan la separación institucional de las funciones militares y policiales (CICR, ONU, Corte Interamericana), delimita el empleo del instrumento militar a contextos de defensa estatal, nunca para control social o represión al derecho de reunión y manifestación pública y pacífica (Art. 37 CP y Principios Básicos ONU sobre uso de la fuerza, 1990), garantiza mecanismos efectivos de control, rendición de cuentas y reparación por abusos cometidos en nombre de la seguridad o defensa (jurisprudencia Corte IDH).

En conclusión, el proyecto de ley es plenamente compatible con el orden constitucional colombiano, y supera todos los defectos que dieron lugar a la inexequibilidad de la Ley 684 de 2001. En particular, restringe la Defensa Nacional al marco de la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, excluye toda función policial o de seguridad pública o ciudadana, impide la concentración funcional de poderes y asegura el control civil y democrático del instrumento militar, establece límites precisos al uso del poder coercitivo, conforme al bloque de constitucionalidad.

Razones de defensa nacional (artículo 4)

La incorporación de las "razones de defensa nacional" en este proyecto de ley se desarrolla como una herramienta jurídica legítima, racional y proporcional para la adopción de medidas excepcionales en contextos estratégicos, que eviten acciones discrecionales o ilimitadas del poder público. En tal sentido, el artículo 4. Del proyecto establece que, en situaciones donde se ponga en riesgo la subsistencia misma del orden constitucional y la integridad del territorio, se podrán adoptar medidas inmediatas para la defensa, siempre y cuando, se cumplen criterios estrictos que garanticen la proporcionalidad, la legalidad y el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

En este sentido, el proyecto reafirma que el ejercicio de la defensa nacional debe observar en todo momento los mecanismos ordinarios de control político, judicial, fiscal y disciplinario, sin generar zonas de excepción, ni vacíos de responsabilidad. De este modo, se garantiza que la conducción de la defensa no afecte la separación de poderes, la autonomía funcional de las entidades del Estado ni los principios del Estado Social y Democrático de Derecho.

Esta propuesta reafirma el compromiso del Estado colombiano con la defensa de su ordenamiento jurídico y con la salvaguarda de la dignidad y libertad de sus ciudadanos, garantizando que las medidas adoptadas en situaciones excepcionales no se conviertan en instrumentos de poder desmedido, sino en expresiones legítimas del interés vital del Estado y de la sociedad.

La codificación normativa de este concepto garantiza seguridad jurídica, transparencia y responsabilidad institucional, y fortalece el marco democrático que rige el uso de la fuerza en Colombia. Se consolida así una doctrina que reconoce que el poder militar no puede ser ejercido en ausencia de un marco normativo claro, ni en desmedro de los derechos y garantías que la Constitución reconoce a todas las personas.

Poder nacional (artículo 5. Literal d)

Para efectos de esta Ley, el Poder Nacional se entiende como un concepto doctrinal que tiene como finalidad contar con una base teórica que sirva para desarrollar el planeamiento estratégico de la defensa nacional, sin que dicha definición constituya o habilite por sí misma la creación de una nueva rama del poder público, estructura paralela o concentración de poder, toda vez que su desarrollo se apega a los marcos de no subordinación entre los componentes del Sistema de Defensa Nacional. Se respetan los principios de separación de poderes con fundamento en el marco misional de las distintas ramas del poder público. De igual modo, acata el principio de subordinación de las Fuerzas Militares al poder civil en cabeza del Presidente de la República, como Comandante Supremo de estas.

La utilidad de este concepto doctrinal en la estructura normativa de esta iniciativa radica en permitir, bajo la comprensión y alcance del Sistema de Defensa Nacional, la planeación de respuestas coordinadas, frente a las amenazas que atentan contra la independencia, la soberanía, la integridad territorial y el orden constitucional, en los términos previstos en el Título III del proyecto de Ley, relativo a la Planeación estratégica de la defensa nacional (Art. 15-19). Este articulado proporciona la claridad necesaria para evitar, en su aplicación, la superposición de funciones entre sus integrantes o la creación de jerarquías indebidas entre los campos del Poder Nacional. Asimismo, reconoce la importancia de los instrumentos no militares, como la diplomacia, el informacional y la política, en la defensa nacional, superando la percepción generalizada de que esta se limita al instrumento militar.

En este sentido, el concepto aporta elementos sustanciales para la defensa nacional y facilita una visión integral

de la estrategia nacional sin recurrir a esquemas de movilización total. Desde el punto de vista del derecho operacional, este enfoque es crucial para garantizar la eficacia y legitimidad de las acciones del Estado en defensa de sus intereses vitales, resaltándose que el concepto ha sido desarrollado por otras organizaciones internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte OTAN.

Finalmente, es importante mencionar que, el concepto de Poder Nacional incluye el campo político, como la capacidad que tiene el poder civil de llevar a cabo la conducción estratégica en los distintos escenarios que competen a la defensa Nacional. Esto garantiza el orden constitucional y reconoce que la Defensa Nacional no necesariamente implica el uso de la fuerza y del aparato militar, sino también aspectos como, la gobernanza, la legitimidad institucional, y la acción unificada del Estado. Lo anterior, con el fin de dar respuestas integrales a las distintas problemáticas, subrayando la importancia del liderazgo civil en la defensa, la coordinación y colaboración estratégica interinstitucional, el respeto por los derechos fundamentales, y el Estado de Derecho.

Amenazas a la independencia, la soberanía, la integridad territorial y el orden constitucional del Estado colombiano

La inclusión del concepto de "amenaza", literal a. Art. 5. del Proyecto de Ley de Defensa Nacional constituye un avance técnico y normativo fundamental para el fortalecimiento del sistema jurídico y estratégico del país. La definición que se propone responde a la necesidad de establecer criterios objetivos y verificables que sustenten la actuación de los instrumentos del poder nacional, en especial, el uso del instrumento militar en el marco de la defensa nacional. Para ello, se adopta un enfoque evolutivo y multidimensional que reconoce la mutabilidad de los factores de riesgo y su manifestación en los diferentes dominios.

En el plano normativo, se sustenta en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, que reconoce el derecho inmanente a la legítima defensa frente a agresiones armadas, así como en la Resolución 1368 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU, que extendió dicho derecho frente a ataques perpetrados por actores no estatales. Asimismo, integra los principios del Derecho Internacional Humanitario, contemplados en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales.

Adicionalmente, el concepto de amenaza se encuentra debidamente alineado con los estándares internacionales comparados, conforme a los desarrollos más recientes de doctrinas multilaterales. Así, su estructura conceptual recoge lo establecido en: el Manual de San Remo sobre Reglas de Enfrentamiento, que fija criterios para determinar cuándo una situación compromete la soberanía estatal; los Principios contemplado en el Manual de Tallin, que describen los conflictos en el ciberespacio bajo el Derecho Internacional; y la doctrina OTAN sobre amenazas híbridas.

La incorporación de la definición de amenaza al ordenamiento jurídico colombiano, en el marco de este proyecto, no sólo permite dar respuestas proporcionales y legítimas, sino que contribuye al establecimiento de límites a las acciones del Estado, suministrando criterios técnicos, susceptibles de ser verificados posteriormente por parte de las instancias administrativas, políticas y judiciales competentes.

Cabe resaltar, que el proyecto establece de manera expresa que ninguna expresión legítima de pluralismo político, el derecho a ejercer la oposición política, libertad de prensa o manifestación pública y pacífica podrá ser interpretada como una amenaza que justifique el empleo de medidas de defensa nacional. Esta exclusión normativa tiene un valor estructural: impide que la defensa nacional sea utilizada como herramienta para deslegitimar el disenso, debilitar el control institucional o interferir en el libre ejercicio de funciones del Congreso, el poder judicial o los órganos de control.

En consecuencia, esta definición no sólo constituye una delimitación conceptual precisa para orientar el empleo del instrumento militar bajo conducción civil, sino también una garantía de legalidad, control y proporcionalidad. Sirve como criterio habilitante y restrictivo para que el Estado colombiano anticipe, clasifique y confronte amenazas complejas —incluyendo ciberataques, interferencia extranjera, lawfare, secesión armada o sabotaje tecnológico— dentro del marco del Derecho Internacional y en defensa de su continuidad institucional.

Sistema de Defensa Nacional

El Estado Colombiano, en el contexto actual y futuro, atendiendo el auge de amenazas impone la necesidad de articular un Sistema de Defensa Nacional, que proteja la soberanía, la integridad territorial, la independencia y el orden constitucional. En ese sentido, el Sistema de Defensa Nacional, a que hace alusión el Título II, identifica y vincula a sus integrantes a la defensa nacional, de conformidad con su misión, responsabilidad, capacidades y deberes constitucionales y legales como parte de la Defensa Nacional. El Título resalta la observancia de la primacía del poder civil, enmarcado en el respeto irrestricto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

En este sentido, se incorpora como integrantes del sistema (Art. 8) a las entidades públicas (literal a.), que, conforme a su mandato constitucional, legal o reglamentario, cumplen funciones permanentes o estratégicas en la planificación, conducción, apoyo o sostenimiento de la Defensa Nacional. De acuerdo con su misión y responsabilidad, deben articularse en función de la gestión del desarrollo de la Defensa Nacional, otras entidades las cuales podrán vincular, bajo el amparo de los principios de subsidiariedad, colaboración armónica y concurrencia, cuando sea requerido (artículo 288 C.P.).

De igual modo, el literal a. del art. 8, establece de manera clara y taxativa que el componente militar (artículo 217 C.P.), es el instrumento **esencial y operativo** del Sistema, siempre bajo la conducción civil, a cargo del Presidente de la República como comandante supremo de las fuerzas militares, y el Ministro de Defensa como cabeza del sector, encargado de la formulación y adopción de las políticas y planes sectoriales para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, enfatizando que, está bajo control democrático del Congreso y vigilancia judicial, fiscal y disciplinaria. Esta articulación corresponde al principio de supremacía del poder civil sobre el militar consagrado por la jurisprudencia constitucional.

A su vez, la Defensa Nacional guarda relación directa con la existencia misma de la Nación, en tal virtud, no puede circunscribirse de manera limitada al Estado y su organización; por ello, observando los deberes establecidos en el artículo 95 de la Constitución Política, en especial el numeral tercero que a la letra reza "*Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales*", se identifican como integrantes del sistema a las organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro, y a las personas y ciudadanos. Lo anterior, se sujetará a lo establecido en el Art. 19 del Proyecto de Ley, relativo a la articulación y participación de los integrantes del Sistema de Defensa Nacional, con un alcance que deberá ser desarrollado en los Protocolos Operativos de Defensa Nacional, conforme a los propuesto en el art. 18 del proyecto.

Consejo de Defensa Nacional

Por otra parte, el Título II de la iniciativa legislativa, crea el Consejo de Defensa Nacional como máximo órgano asesor del presidente de la República en materia de defensa nacional, en el cual, de manera articulada y funcional, se establecerán las acciones preventivas y reactivas tanto en tiempos de normalidad como en escenarios de amenaza, concretadas en los Protocolos Operativos. Su dirección estará en manos del presidente de la República.

Planeación estratégica de la defensa nacional (artículo 17-21)

La Planeación Estratégica de la Defensa Nacional es definida por el Proyecto de Ley como un proceso sistémico, continuo y anticipatorio, cuya finalidad es garantizar que el Estado colombiano cuente con capacidades coordinadas, legítimas y eficaces para responder frente a amenazas complejas con alcance a las definiciones estipuladas en este proyecto. Este proceso integra la formulación de estrategias a largo plazo con la articulación de capacidades institucionales en los ámbitos político, militar, diplomático, informacional y económico, orientadas a la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional.

Su importancia radica en que constituye el mecanismo institucional que permite pasar del diagnóstico al despliegue operativo, anticipando escenarios, evaluando capacidades reales y activando medidas proporcionadas. En el actual entorno estratégico, este planeamiento asegura la coherencia del uso del instrumento militar con el orden constitucional y el control democrático. La planificación estratégica se apoya en documentos sectoriales, planes de transformación institucional y documentos de política pública del sector defensa, que trazan objetivos a mediano y largo plazo. Estos son la base para priorizar inversiones, cerrar brechas de capacidades y orientar el desarrollo doctrinal.

Protocolos operativos de la Defensa Nacional

Los Protocolos Operativos de Defensa Nacional son el eje articulador de la planeación estratégica. Constituyen instrumentos técnicos y estratégicos de coordinación funcional entre entidades del Estado para enfrentar las amenazas a sus fines esenciales. Los protocolos permiten:

- Planificar y sincronizar la respuesta estatal en escenarios de crisis, bajo parámetros de legalidad, conducción civil y respeto por los derechos fundamentales.
- Bajo el sistema de competencias legales, establecer las respuestas institucionales, definir temporalidades, niveles de responsabilidad y flujos de información entre autoridades civiles y militares.
- Incluir el planeamiento de la movilización nacional, conforme a marcos legales vigentes.
- Estar sujetos a revisión, evaluación y actualización periódica.

Son obligatorios, de cumplimiento interinstitucional y su adopción tiene fuerza vinculante. No sustituyen decisiones de las autoridades. Por ello, la ley define que, estos deben ser elaborados por las entidades competentes, y bajo los lineamientos emitidos por el Consejo de Defensa Nacional.

Planeación y Desarrollo de Capacidades y suficiencia presupuestal para la Defensa Nacional

La importancia de establecer parámetros generales en el presente proyecto de Ley de Defensa Nacional (Art. 23-24), orientados a establecer criterios que garanticen la suficiencia presupuestal, radica en la necesidad de reconocer como un pilar fundamental de la Defensa Nacional la garantía de que las Fuerzas Militares y demás entidades encargadas de la defensa nacional, cuenten con los recursos necesarios para cumplir con sus funciones de manera efectiva.

El artículo 346 de la Constitución Política establece que el Presupuesto General de la Nación debe incluir todas las rentas y gastos públicos, y el artículo 352 señala que el presupuesto debe ser aprobado por el Congreso de la República. En este sentido, es crucial que el presupuesto destinado a la defensa nacional sea suficiente para cubrir todas las necesidades operativas, logísticas y de infraestructura de las Fuerzas Militares.

Así mismo, entendiendo que la cobertura para el fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Militares deben proyectarse y establecerse en armonía con el marco fiscal, el presente proyecto de ley, incluye dentro de sus objetivos, vincular de manera progresiva la estrategia con el presupuesto, particularmente al: (i) evaluar, proyectar y desarrollar la estructura de fuerza requerida y sus capacidades asociadas en el marco de los intereses nacionales, del direccionamiento político, estratégico, a través de la priorización de los retos en las áreas misionales en materia de defensa, de manera conjunta, coordinada, interinstitucional, de acuerdo con los roles, funciones y misiones de las fuerzas militares; (ii) configurar el presupuesto para desarrollar la estructura de fuerza, bajo los principios de eficiencia y sostenibilidad, y (iii) generar información para la toma de decisiones presupuestales teniendo en cuenta los riesgos, las amenazas y los impactos presupuestales.

La suficiencia presupuestal se entiende, para los efectos de esta iniciativa, como los lineamientos de planeación estratégica y mecanismos para la priorización de recursos permitan de manera específica a las Fuerzas Militares:

i. Adquisición y mantenimiento de equipos y tecnología: Garantizar que las Fuerzas Militares cuenten con equipos modernos y en buen estado es esencial para enfrentar amenazas tanto internas como externas.

ii. Capacitación y entrenamiento: Proveer recursos para la formación continua del personal militar,

asegurando que estén preparados para responder a diversas situaciones de conflicto.

iii. Infraestructura: Desarrollar y mantener instalaciones adecuadas para el entrenamiento, almacenamiento de equipos y operaciones militares.

Lo anterior, sustentado en modelos y procesos de planeación y desarrollo de capacidades para el largo y mediano plazo, en cuyo ciclo se enmarquen:

- Evaluación de amenazas: Identificar y analizar las amenazas potenciales para diseñar estrategias de defensa adecuadas.

- Generar procesos doctrinales: Crear y actualizar la doctrina militar, para que responda a las necesidades actuales y futuras.

Ahora bien, considerando que la adecuada planeación facilita una mejor gestión de los recursos disponibles, es imperativo, para el desarrollo conjunto de las fuerzas y que es crucial para su fortalecimiento el desarrollo de un programa conjunto para la protección de la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, identificando y priorizando las capacidades necesarias que permitan asegurar los recursos y su asignación de manera eficiente, mejorando la capacidad operativa de las fuerzas militares.

VI. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

El presente Proyecto de Ley de Defensa Nacional fue sometido a revisión jurídica por parte de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, la cual emitió un concepto favorable de constitucionalidad. Dicho análisis se fundamentó en la jurisprudencia constitucional, en especial en los precedentes que condujeron a la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 684 de 2001 (Sentencia C-251 de 2002), con el propósito de asegurar que esta nueva iniciativa legislativa se ajuste plenamente al ordenamiento constitucional. En este sentido, el concepto jurídico resalta que el proyecto no incurre en los errores estructurales que motivaron la declaratoria de inconstitucionalidad de dicha ley. En particular, se destaca que:

1. Respeta el principio de reserva de ley y la Competencia del Congreso para expedir normas relacionadas con el ejercicio de funciones públicas como es la Seguridad y Defensa Nacional, ciñéndose en su desarrollo a dicha reserva (C.P. art. 150-23 y arts. 216 a 223).

2. Reconoce que la Defensa Nacional es una función esencial del Estado y la instituye bajo la dirección civil del Presidente de la República (C.P. art. 189), sometida al control político, judicial, fiscal y disciplinario (C.P. arts. 113, 114, 116 y ss). Es decir, respeta la supremacía constitucional en cuanto al orden institucional y prevé los controles al poder militar e incluso al poder civil del Presidente de la República.

3. Distingue la función de defensa respecto de la seguridad interna. La Policía Nacional conserva su naturaleza civil y su competencia exclusiva sobre el orden público.

4. Incluye a organizaciones privadas y ciudadanos como integrantes del Sistema de Defensa Nacional, pero limita su participación a los deberes previstos en la Constitución y las leyes, entendiendo que su participación se circunscribe al marco de los deberes previstos en el artículo 95 de la Constitución Política, sin asignarles funciones coercitivas en pleno acatamiento a los principios de legalidad y no delegación de funciones públicas.

5. Refiere de manera expresa y concreta a la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, los tratados de derechos humanos y la jurisprudencia constitucional, en particular respecto a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación

6. Articula el planeamiento de las capacidades de defensa con los instrumentos del marco fiscal y presupuestal, sin exceder las competencias del Congreso (C.P. arts. 346 y 352) ni crear gastos sin fuente de financiación (Art. 7 Ley 819 de 2003).

7. Subraya la separación entre lo que regula la ley y lo que puede desarrollarse por vía reglamentaria, en correspondencia con lo previsto en el artículo 189-11 y el principio de legalidad material, precisando que las disposiciones reglamentarias deberán respetar estrictamente la reserva de Ley y no podrán regular materias propias de competencia del Congreso, ni alterar la distribución constitucional de funciones ni el régimen de control civil y democrático del instrumento militar."

Con base en lo anterior, la Secretaría Jurídica de la Presidencia concluyó que el Proyecto de Ley de Defensa Nacional es compatible, en términos generales, con la Constitución Política. La iniciativa se encuentra sustentada en los estándares constitucionales, los precedentes jurisprudenciales y el bloque de constitucionalidad. Asimismo, supera los vicios que motivaron la inexequibilidad de la Ley 684 de 2001 y garantiza el respeto al principio de reserva de ley, la separación de funciones, la supremacía constitucional, el control democrático del poder militar y la plena aplicación del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos.

VII. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

Conforme a lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, cuyo artículo 7 establece la necesidad de incluir el análisis del impacto fiscal de las normas, particularmente en lo que se refiere a las iniciativas de gobierno, que "*los proyectos de ley de iniciativa gubernamental que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público*", se sustenta que la presente ley no implica la creación de nuevas estructuras institucionales, sino el fortalecimiento de la defensa nacional, con base en (i) articulación del Sistema de Defensa Nacional; y, (ii) la disponibilidad progresiva y sostenible de los recursos, en armonía con el marco fiscal de mediano y largo plazo.

VIII. CONFLICTO DE INTERESES – ARTÍCULO 291 DE LA LEY 5 DE 1992

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, *"Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992"*, el Ministerio de Defensa Nacional estima que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no se deriva un conflicto de interés particular, actual y directo de las y los autores, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 286 de la Ley citada, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

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.

Lo anterior se soporta, además, en lo señalado por el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión Seis, en sentencia del Magistrado Ponente Carlos Enrique Moreno Rubio, con radicado 2019-02830-00:

"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 le alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna."

No obstante, se señala que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de Ley, conforme a las normas citadas previamente no exime a los y las congresistas de su deber de identificar causales adicionales.

IX. CONCLUSIONES

La aprobación de la Ley de Defensa Nacional representa un avance estructural en la consolidación del Estado colombiano como garante de derechos, soberanía, la independencia, la integridad territorial y orden constitucional. Esta ley:

- **Fortalece la seguridad jurídica y la legitimidad democrática:** una ley específica y coherente otorga claridad normativa sobre las competencias, funciones y límites de los órganos encargados de la defensa, evitando ambigüedades que puedan dar lugar a abusos de poder o vacíos institucionales. Además, se constituye en fundamento de una política de Estado, que fortalecerá el ejercicio legítimo y democrático de la función de defensa, subordinado al poder civil y al control judicial, en armonía con los principios del Estado social de derecho (arts. 1, 2 y 4 de la C.P.).

- **Consolida la supremacía del poder civil y el control institucional:** al regular de forma expresa que la defensa es una función indelegable del Estado, en cabeza del presidente de la República (Art. 189 CP) y se sujeta a los mecanismos de rendición de cuentas; refuerza la subordinación de la Fuerza Pública al poder civil, como lo ha reiterado la Corte Constitucional (Sentencia C-251/2002), y limita el riesgo de militarización de funciones civiles.

- **Permite una planeación estratégica moderna basada en capacidades:** la ley crea las condiciones para implementar un programa conjunto que garantizará no solo por amenazas, sino en función de los medios reales disponibles, las brechas identificadas y los escenarios futuros. Esto facilita la modernización de la Fuerza Pública, mejora la eficiencia del gasto público y optimiza la inversión en defensa.

Por las razones expuestas, se concluye que el articulado propuesto es plenamente compatible con la Constitución Política de Colombia y contribuye a preservar el equilibrio institucional propio de una democracia constitucional, por lo que, se solicita al Honorable Congreso de la República adelantar el estudio, debate y aprobación del presente proyecto, en consideración a su alta relevancia estratégica e institucional para la Nación.

El Ministro

Pedro Arnulfo Sánchez Suárez
Ministro de Defensa Nacional

Las y los congresistas

Representante Alejandro Toro Ramírez	Senadora Gloria Flórez Schneider	Representante Atinio Uribe Muñoz
Senadora Isabel Cristina Zuleta López	Representante Gabriel Ernesto Parrado Durán	Representante Heráclito Landinez Suárez
Representante Mary Anne Andrea Perdomo	Representante Hermes Evelio Pete Vivas	Representante Pedro Suárez Vacca

Senadora Pomiroz Lobo · Defensa · Senador Alonso Alvarez

Senadora.

Senador Julio Elías Chagüi	Senadora María José Pizarro Rodríguez	Representante Álvaro Mauricio Londoño
Representante Gloria Liliana Rodríguez	Representante Leonardo Rico	Representante Luz Ayda Pastrana
Representantes José Jaime Uscátegui	Senadora Martha Peralta Epieyú	
Representante Andrés Cancimance López	Representante Karmen Ramírez Boscán	Senador José Luis Pérez Oyuela
Senadora Clara López Obregón	Representante María del Mar Pizarro García	ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO Representante
Senador Robert Daza Guevara	Representante Gabriel Becerra	Representante Cristóbal Caicedo

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 30 del mes Julio del año 2025
se radicó en este despacho el proyecto de Ley
N°. 76 Acto Legislativo N°._____,con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: Ministro de Defensa, Dr. Pedro Sánchez Suárez, con el
acompañamiento de varios Congresistas
SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY N° _____DE 2025

"Por la cual se expide la Ley de Defensa Nacional, y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

TÍTULO I. GENERALIDADES

CAPÍTULO I. OBJETO Y ALCANCE DE LA LEY

Artículo 1. Objeto de la ley. La presente Ley tiene por objeto regular el marco institucional y funcional de la Defensa Nacional de la República de Colombia, como función esencial, permanente e indelegable del Estado, orientada a garantizar su soberanía, independencia, integridad territorial y orden constitucional frente a amenazas en los términos de la presente ley, conforme a la Constitución Política, al Derecho Internacional Humanitario y al bloque de constitucionalidad, para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Artículo 2. Alcance. La Defensa Nacional constituye una función autónoma y diferenciada respecto de la seguridad pública y ciudadana. En consecuencia, la presente Ley no regula funciones policiales, de orden público, criminales, administrativas asociadas a la seguridad interna, ni los asuntos relativos a los estados de excepción, contemplados en la Ley Estatutaria 137 de 1994.

Artículo 3. Ámbito de aplicación. La presente Ley se aplica a todos los integrantes que forman parte del Sistema de Defensa Nacional, para el desarrollo de las funciones propias de la defensa nacional. Su aplicación comprende la formulación de políticas, fortalecimiento institucional, evaluación y planeación de capacidades estratégicas, esquemas de coordinación interinstitucional, Protocolos Operativos de Defensa Nacional y el diseño y ejecución de medidas específicas orientadas a salvaguardar la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, frente a riesgos o amenazas que puedan comprometerlos.

Artículo 4. Razones de Defensa Nacional. Para efectos de esta Ley, se entiende por razones de defensa nacional aquellas circunstancias en las que la ejecución de una medida inmediata por parte del Estado resulta indispensable para preservar la soberanía, la integridad territorial, la independencia o el orden constitucional, frente a amenazas que comprometan su existencia. La invocación de razones de defensa nacional sólo será admisible cuando se presente cualquiera de las siguientes condiciones:

1. Que exista una amenaza conforme a la definición establecida en esta Ley, actual o inminente.

2. Que la medida adoptada sea estrictamente necesaria para proteger la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, sin que exista un medio alternativo menos lesivo o más adecuado;

3. Que la acción estatal tenga fundamento legal expreso y se ejerza bajo conducción civil, con sujeción al orden constitucional y sometida a control político, judicial y disciplinario;

4. Que toda limitación a los derechos humanos en el marco del Sistema de Defensa Nacional deberá fundarse en normas legales preexistentes, observar el principio de legalidad estricta y ajustarse, según corresponda, a los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario cuando sea aplicable, y a la jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional. En ningún caso podrán suspenderse o restringirse derechos inderogables, afectarse el núcleo esencial de los derechos fundamentales, ni desconocerse las garantías propias del Estado Social y Democrático de Derecho.

Parágrafo. La invocación de razones de defensa nacional no sustituye ni habilita la omisión de los procedimientos constitucionales y legales previstos para los estados de excepción. Toda medida adoptada en virtud de estas razones deberá ejecutarse dentro del marco de la legalidad ordinaria, sin excepciones al debido proceso ni al control jurisdiccional. En ningún caso podrá autorizarse el uso de la fuerza sin orden de autoridad competente, conforme a las normas constitucionales y legales aplicables.

CAPÍTULO II. DEFINICIONES

Artículo 5. Definiciones. Para la correcta interpretación, aplicación y delimitación funcional de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones, orientadas exclusivamente al ámbito de la defensa nacional:

a. Amenaza: Se entiende por amenaza toda acción, capacidad, despliegue, intención manifiesta o latente, situación estructural, actor estatal o no estatal, o combinación de estos elementos, que tenga el potencial de afectar sustancialmente la soberanía, la independencia, la integridad territorial, la unidad nacional, la vigencia del orden constitucional o el funcionamiento esencial del Estado colombiano. Las amenazas pueden manifestarse en los dominios físico, cibernético, electromagnético, espacial o tecnológico, y originarse de manera interna, externa o mixta, con distintos niveles de intensidad, persistencia y organización.

Estas definiciones deberán interpretarse de forma evolutiva y técnica, conforme al desarrollo doctrinal de la Defensa Nacional y a la naturaleza cambiante de las amenazas contemporáneas. En consecuencia, podrán comprender fenómenos emergentes o no tipificados, siempre que representen una afectación sustancial a los intereses vitales del Estado.

Categorías específicas de amenaza:

i. **Amenaza externa:** Corresponde a aquellas amenazas originadas fuera del territorio nacional y vinculadas a actores que actúan directa o indirectamente desde el extranjero. Incluye operaciones de injerencia política, influencia extranjera, ataques cibernéticos o al espectro electromagnético, y demás medios hostiles de carácter transnacional o interestatal.

ii. **Amenaza estratégica:** Hace referencia a situaciones o procesos que, por su escala, complejidad o finalidad, comprometen de forma directa la estabilidad o continuidad del Estado. Incluye, entre otros, intentos de secesión, golpes de Estado, control armado de partes del territorio y desestabilización institucional sistemática. En contextos de enfrentamiento armado con grupos organizados, se aplicarán las normas del Derecho Internacional Humanitario conforme a los Convenios de Ginebra y sus protocolos.

iii. **Amenaza híbrida:** Se configura por el uso combinado de medios convencionales e irregulares, herramientas legales e ilegales, y capacidades no armadas para desestabilizar, influir o socavar los intereses y la soberanía de un Estado sin recurrir necesariamente a la confrontación militar directa.

b. Defensa Nacional: La Defensa Nacional es una función esencial, permanente e indelegable del Estado colombiano, orientada exclusivamente a garantizar la soberanía, la independencia, la integridad territorial, la unidad nacional y la vigencia del orden constitucional frente a amenazas, en los términos definidos por esta ley.

Esta función se ejerce bajo conducción civil del presidente de la República, como Jefe de Estado y Comandante Supremo de las Fuerzas Militares, conforme a los principios del Estado Social de Derecho, el bloque de constitucionalidad, el Derecho Internacional Humanitario y el control democrático del uso del instrumento militar.

La Defensa Nacional constituye un ámbito funcional diferenciado respecto de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad interior; esta distinción se aplicará sin perjuicio de las competencias constitucionales asignadas a las Fuerzas Militares para enfrentar amenazas armadas organizadas que comprometan la soberanía, la integridad territorial o el orden constitucional, de conformidad con la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional y el Derecho Internacional Humanitario. No sustituye, invade ni absorbe funciones policiales, judiciales, de orden público ni de seguridad interna, las cuales se rigen por su propia normatividad y principios de actuación.

c. Poder nacional: Para efectos de esta Ley, se entiende por Poder Nacional la capacidad integral, articulada y legítima del Estado colombiano, disponible para proteger la independencia, preservar su soberanía, garantizar su integridad territorial y mantener la vigencia del orden constitucional. Así, el Poder Nacional constituye la base del planeamiento estratégico, sin que su articulación implique subordinación jerárquica entre entidades, concentración institucional de poder ni creación de competencias nuevas o sustitución de funciones constitucionales. Su empleo estará conforme a los principios de legalidad, conducción civil, respeto a los derechos humanos y proporcionalidad, en contextos de normalidad o amenaza. Estas capacidades no constituyen una estructura funcional única ni una entidad institucional, y se expresan en los siguientes campos o instrumentos:

i. **Diplomático:** Capacidad del Estado para proyectar y defender sus intereses en el escenario internacional mediante la política exterior, la diplomacia preventiva, la negociación, el derecho internacional y la cooperación, bajo liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

ii. **Informacional:** Capacidad para gestionar estratégicamente el conocimiento, la comunicación pública, la ciberdefensa, la protección del entorno cognitivo y la neutralización de campañas de desinformación, sin interferir con la libertad de expresión ni el pluralismo informativo.

iii. **Militar:** Capacidad coercitiva legítima del Estado, representada en sus Fuerzas Militares, para planear, preparar y emplear profesionalmente la fuerza frente a amenazas a la defensa nacional, bajo conducción civil, conforme al Derecho Internacional Humanitario y al control democrático.

iv. **Económico:** Conjunto de recursos fiscales, productivos, industriales, logísticos, tecnológicos y de infraestructura crítica que pueden ser movilizados legalmente para apoyar la defensa nacional y asegurar la resiliencia estatal.

v. **Político:** Capacidad del poder civil, ejercida por el presidente de la República y el sistema institucional, para liderar la conducción estratégica del Estado en contextos de defensa nacional, mantener la gobernabilidad democrática frente a amenazas estratégicas, y coordinar las decisiones interinstitucionales necesarias para preservar la soberanía, la integridad territorial y la vigencia del orden constitucional. Este instrumento articula el liderazgo gubernamental, la legitimidad institucional y la unidad de propósito del Estado como recursos esenciales para su defensa.

d. **Coordinación:** Integración de actividades organizadas y coherentes para la defensa nacional, la continuidad de los procesos mediante la alineación de medios, estrategias, políticas, servicios, funciones y responsabilidades estatales y no estatales.

e. **Planeación y desarrollo de capacidades:** Conjunto de procesos, instancias, responsables y productos que de manera articulada y continua traducen los lineamientos políticos y las prioridades estratégicas de defensa y seguridad, en las capacidades requeridas para la proyección y desarrollo en el mediano y largo plazo de una estructura de fuerza flexible, adaptable y sostenible.

Parágrafo: Para efectos de esta ley, se excluyen expresamente del concepto de amenaza las expresiones legítimas del pluralismo político, el ejercicio del derecho de reunión y manifestación pública y pacífica, derecho a ejercer la oposición política, la libertad de prensa, la libertad de expresión y los derechos ciudadanos protegidos por la Constitución Política y los tratados internacionales sobre derechos humanos. En ningún caso estas actividades podrán ser consideradas, directa o indirectamente, como amenazas que habiliten la adopción de medidas de defensa nacional ni el uso del instrumento militar.

CAPÍTULO III. PRINCIPIOS

Artículo 6. Principios. La defensa nacional se regirá por los siguientes principios:

a. **Supremacía del poder civil:** La conducción estratégica de la defensa nacional corresponde al presidente de la República como jefe de Estado y comandante Supremo de las Fuerzas Militares.

b. **Separación de poderes:** La defensa nacional estará subordinada a la autoridad civil y sujeto al control político del Congreso, al control judicial de los jueces de la República y al control disciplinario y fiscal de los órganos competentes.

c. **Conducción estratégica planificada:** La Defensa Nacional se ejerce mediante el diseño y ejecución de una estrategia nacional, orientada a preservar los intereses vitales del Estado frente a amenazas externas o estratégicas. Esta estrategia articula, bajo conducción civil, los medios disponibles del Estado en los ámbitos diplomático, informacional, militar, económico y político, de forma planificada, coordinada y sujeta al orden constitucional.

d. **Protección de la población civil:** Toda acción de defensa deberá enmarcarse en la preservación de la dignidad humana y los derechos de la población civil, en cumplimiento estricto y efectivo del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

e. **Integridad y transparencia:** Las actuaciones en el marco de la defensa nacional estarán sujetas a mecanismos permanentes de evaluación, rendición de cuentas, supervisión y control, como base de la confianza y legitimidad institucional.

TÍTULO II. DEL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL

Artículo 7. Sistema de defensa nacional. El Sistema de Defensa Nacional en adelante y para efectos de la presente Ley, es el conjunto coordinado e interdependiente de autoridades civiles, militares, organizaciones privadas, las personas y los ciudadanos; actúa de manera permanente por medio de las capacidades, las funciones, los deberes y responsabilidades, con el fin de proteger la soberanía, la integridad territorial, la independencia y el orden constitucional.

Artículo 8. Integrantes del sistema. Son integrantes del Sistema de Defensa Nacional:

a. **Las entidades públicas:** Aquellas que, conforme a su competencia constitucional, legal y reglamentaria, tienen un asiento permanente en el Consejo de Defensa Nacional por sus funciones directas o estratégicas en la planificación, conducción, coordinación, apoyo y sostenimiento de la Defensa Nacional; complementadas con otras entidades u organismos del Estado cuando su participación sea necesaria para el cumplimiento de los fines de la Defensa Nacional, bajo los principios de subsidiariedad, colaboración armónica y concurrencia. Dentro de esta categoría se encuentra el componente militar, entendido como un instrumento esencial y operativo de Defensa compuesto por las Fuerzas Militares en cabeza del presidente de la República.

b. **Las organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro:** Por sus capacidades de generar bienes y servicios.

c. **Las personas y los ciudadanos**: En el marco de sus deberes constitucionales y legales.

Parágrafo. La participación y articulación de los integrantes del Sistema enunciados en los literales b y c, estará limitada conforme lo dispuesto en el artículo 19 de la presente Ley, y conforme al artículo 95 de la Constitución Política y las leyes que lo desarrollan.

Artículo 9. Principios. El Sistema de Defensa Nacional se regirá por los siguientes principios:

a. **Autonomía e independencia:** El Sistema de Defensa Nacional respeta la autonomía de todas las instituciones del Estado que en él participan, garantizando la independencia de los poderes públicos y el respeto de las atribuciones propias de cada entidad pública.

b. **Colaboración armónica:** En virtud de la separación de poderes, todos los órganos que integran las ramas del poder público, aunque tengan funciones separadas, deben colaborar armónicamente para la realización de los fines del Estado.

c. **Corresponsabilidad:** La responsabilidad compartida entre las entidades públicas, las organizaciones privadas, las personas y los ciudadanos es necesaria para garantizar la efectividad de las medidas adoptadas y asegurar la articulación, mediante el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales.

CAPÍTULO I. CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL

Artículo 10. Consejo de Defensa Nacional. El Sistema de Defensa Nacional contará con el Consejo de Defensa Nacional como máximo órgano asesor del presidente de la República para la toma de decisiones en materia de defensa nacional.

Artículo 11. Conformación. El Consejo de Defensa Nacional, presidido por el presidente de la República, quien toma las decisiones, y estará conformado por:

a. El Ministro(a) del Interior;
b. El Ministro(a) de Relaciones Exteriores;
c. El Ministro(a) de Defensa Nacional;
d. El Director Nacional de Inteligencia
e. El Comandante General de las Fuerza Militares;
f. El Comandante del Ejército Nacional;
g. El Comandante de la Armada Nacional;
h. El Comandante de la Fuerza Aeroespacial
i. El Director(a) General de la Policía Nacional;
j. El Viceministro(a) para las Políticas de Defensa y Seguridad del Ministerio de Defensa Nacional, quien será su secretario técnico;
k. El Secretario(a) Técnico de la Junta de Inteligencia Conjunta.

Parágrafo 1. Los miembros que conforman el Consejo de Defensa Nacional no podrán delegar su representación.

Parágrafo 2. El Consejo de Defensa Nacional por medio de su Secretaría Técnica podrá invitar a cualquier otro servidor público, de acuerdo con los asuntos tratados, en cuyo caso será obligatoria su participación. De igual manera, podrá invitar a personal del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, de la academia, la comunidad internacional y de la ciudadanía según el tema a tratar.

Parágrafo 3. Además de las funciones previstas en la Constitución y la Ley, cada uno de los integrantes del Consejo de Defensa Nacional de manera particular y especifica conforme su misionalidad, asumirá las funciones que se deriven para prevenir y atender la amenaza, en particular con la elaboración de los Protocolos Operativos de Defensa Nacional.

Parágrafo 4. El(la) secretario(a) técnico de la Junta de Inteligencia Conjunta, además de las funciones establecidas en el reglamento de la Junta, presentará la información de inteligencia requerida por el Consejo salvaguardando su custodia y clasificación.

Artículo 12. Funciones. Son funciones del Consejo de Defensa Nacional:

1. Asesorar al presidente de la República en los temas relacionados con la defensa nacional;
2. Ordenar, determinar y aprobar los Protocolos Operativos de Defensa Nacional;
3. Supervisar la implementación y cumplimiento de las medidas en materia de defensa nacional;
4. Evaluar el grado de implementación normativa, operativa y presupuestal, así como la alineación doctrinal de las entidades involucradas;
5. Darse su propio reglamento; y
6. Las demás que en materia de defensa nacional le asigne el presidente de la República.

Parágrafo. El Gobierno nacional determinará las funciones, procedimientos y demás aspectos relacionados con el Consejo de Defensa Nacional.

Artículo 13. Reuniones. El Consejo de Defensa Nacional, se reunirá por lo menos cada tres (3) meses y extraordinariamente cuando sea convocado por el presidente de la República.

Artículo 14. Reserva legal. La información, documentos, elementos técnicos, Protocolos Operativos de Defensa Nacional, deliberaciones y actas del Consejo gozarán de reserva legal, de acuerdo con la Constitución y la Ley. Esta reserva se aplicará sin perjuicio del derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 74 de la Constitución y la Ley 1712 de 2014.

TÍTULO III. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA NACIONAL

Artículo 15. Planeamiento estratégico de la Defensa Nacional. El planeamiento estratégico de la defensa nacional es un proceso sistémico y continuo, orientado a garantizar la capacidad anticipatoria, coordinada y legítima de respuesta frente a amenazas, riesgos, agresiones internas o externas, convencionales o no convencionales. El planeamiento estratégico integrará procesos de planificación de largo plazo, coordinados con los instrumentos nacionales de planeación para la defensa nacional.

Artículo 16. Integración del Poder Nacional. El planeamiento estratégico deberá articular el empleo legítimo de las capacidades estatales agrupadas en los ámbitos del Poder Nacional. La planificación no implica subordinación entre entidades civiles y militares, y debe respetar la autonomía funcional de cada órgano del Estado.

Artículo 17. Instrumentos del planeamiento. La conducción y ejecución del planeamiento estratégico se soportará en los siguientes instrumentos, entre otros:

a. Instrumentos de política pública de diferentes niveles de la administración (Documentos Sectoriales, planes de transformación y modernización de mediano y largo plazo).

b. Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional; se actualizará cada 5 años.

c. Documentos de Contexto Estratégico y análisis prospectivos.

Artículo 18. Protocolos operativos de Defensa Nacional. Los Protocolos Operativos de Defensa Nacional son instrumentos técnicos y estratégicos que definen la articulación funcional entre entidades del Estado frente a amenazas estratégicas, externas o híbridas. Están orientados a planificar, coordinar y sincronizar la acción estatal en escenarios de crisis o conflicto, bajo los principios de legalidad, conducción civil, proporcionalidad y respeto al bloque de constitucionalidad.

Serán elaborados por las entidades gubernamentales competentes, bajo los lineamientos del Consejo de Defensa Nacional, y deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Estar jurídicamente armonizados, financieramente viables y operacionalmente ejecutables;

2. Definir con claridad los tiempos, niveles de responsabilidad y flujos de información entre autoridades civiles, militares y de Policía;

3. Incorporar el componente de planeamiento de movilización conforme al marco legal vigente, y en coherencia con los escenarios definidos por el planeamiento estratégico;

4. Estar sujetos a revisión periódica, prueba doctrinal y actualización continua conforme a la evolución de los riesgos y del entorno estratégico;

5. Definir los mecanismos de coordinación con enfoque diferencial.

Parágrafo 1. La elaboración y manejo de estos protocolos deberá respetar las normas sobre protección de la información estratégica del Estado. Podrán requerirse, conforme a la ley, estudios de credibilidad y confiabilidad a los servidores públicos o asesores involucrados, a cargo de la Dirección Nacional de Inteligencia.

Parágrafo 2. Los protocolos deberán ser expedidos dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley y actualizados como mínimo cada dos (2) años, o cuando se produzcan cambios significativos en el entorno estratégico.

Parágrafo 3. Los Protocolos Operativos de Defensa Nacional constituirán actos administrativos de carácter interinstitucional, con fuerza vinculante para las entidades firmantes en lo relativo a sus compromisos funcionales. Su adopción no implica autorización automática para el uso de la fuerza ni sustituye órdenes operativas, actos administrativos individuales ni decisiones discrecionales propias de las autoridades constitucionalmente competentes.

Parágrafo 4. La elaboración, adopción, actualización y articulación de los Protocolos Operativos de Defensa Nacional se desarrollarán conforme a los principios y lineamientos establecidos en la presente Ley. Su contenido, alcance operativo y proceso de formulación podrán ser objeto de desarrollo reglamentario por parte del Gobierno Nacional, en el marco de sus competencias constitucionales, de conformidad con el artículo 26 de la presente Ley.

Artículo 19. Articulación y participación de los integrantes en el sistema de defensa nacional. En concordancia con el marco Constitucional y legal que regula la Movilización, los Protocolos Operativos de Defensa Nacional deberán considerar los aspectos relacionados con el planeamiento de la movilización entre otros aspectos, la inclusión de las organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro, las personas y los ciudadanos en el marco de sus deberes, especificando que sus aspectos previos de planeación deben ser continuos y actualizados.

TÍTULO IV. LA FUERZA PÚBLICA EN LA DEFENSA NACIONAL

Artículo 20. Fuerzas Militares en la Defensa Nacional. Las Fuerzas Militares son el instrumento principal del Estado para la ejecución de la Defensa Nacional. Su misión constitucional es garantizar la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional frente a amenazas definidas en la presente Ley.

Artículo 21. Niveles e instrumentos del planeamiento militar de la Defensa Nacional. El planeamiento de la defensa se estructura en tres (3) niveles:

a. **Político-Estratégico:** Formular la estrategia nacional y la política sectorial de defensa, bajo responsabilidad del presidente de la República y el ministro de Defensa Nacional.

b. **Estratégico-Militar:** Formular la Estrategia Militar, a cargo del Comando General de las Fuerzas Militares, en desarrollo de los lineamientos políticos y estratégicos definidos por la conducción civil. Deberá actualizarse al menos cada dos (2) años o cuando se modifiquen significativamente los escenarios estratégicos.

c. **Operacional:** Elaborar planes de campaña, de contingencia y específicos de empleo de las Fuerzas Militares, conforme a escenarios de amenaza definidos y bajo parámetros del Derecho Internacional Humanitario. Su actualización será obligatoria y mínimo cada vez que se modifique la Estrategia Militar.

Artículo 22. La Policía Nacional en la Defensa Nacional. En el marco de la configuración y materialización de escenarios excepcionales de amenaza a la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, la Policía Nacional en el marco de sus funciones constitucionales y legales, deberá garantizar el mantenimiento y restablecimiento del orden público, la seguridad de los ciudadanos, la prevención y persecución del delito y las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas; sin perjuicio de las coordinaciones que con base en sus capacidades sean necesarias para contribuir a la defensa nacional. En ningún caso implicará la fusión de mandos ni subordinación recíproca entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

TÍTULO V. DE LA PLANEACIÓN Y DESARROLLO DE CAPACIDADES Y LA SUFICIENCIA PRESUPUESTAL PARA LA DEFENSA NACIONAL

Artículo 23. Programa Integral de Defensa Nacional. El Ministerio de Defensa Nacional creará un programa para fortalecer las capacidades estratégicas de las Fuerzas Militares fundamentado en un modelo metodológico para diseñar una estructura de fuerza que se caracterice por su adaptabilidad, flexibilidad y sostenibilidad frente a escenarios de amenaza y en momentos de normalidad, con el fin de proteger la soberanía, la independencia, la integridad territorial, y el orden constitucional.

Artículo 24. Garantía de medios y suficiencia presupuestal para la Defensa Nacional. El Gobierno Nacional garantizará la disponibilidad progresiva y sostenible de los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones de la Defensa Nacional, en armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, las leyes anuales de presupuesto, el Marco de Gasto del Sector Defensa y las normas orgánicas presupuestales.

Parágrafo. En ningún caso las disposiciones de esta ley podrán interpretarse como autorización para comprometer apropiaciones fuera del marco constitucional, legal y fiscal vigente, ni para crear excepciones automáticas a los límites de gasto público establecidos por la ley orgánica de presupuesto o por el Congreso de la República.

TÍTULO VI. DISPOSICIONES FINALES

Artículo 25. Potestad reglamentaria y desarrollo institucional. El Gobierno Nacional, en ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, adoptará las disposiciones necesarias para la implementación y desarrollo institucional de la presente Ley, con sujeción a los principios de legalidad, jerarquía normativa y respeto por la reserva de ley.

Parágrafo. Las disposiciones reglamentarias deberán respetar estrictamente la reserva de Ley y no podrán regular materias propias de competencia del Congreso, ni alterar la distribución constitucional de funciones ni el régimen de control civil y democrático del instrumento militar.

Artículo 26. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación Y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Ministro

Pedro Arnulfo Sánchez Suárez
Ministro de Defensa Nacional

Las y los congresistas

Representante Alejandro Toro Ramírez	Senadora Gloria Flórez Schneider	Representante Aturo Uribe Muñoz
Senadora Isabel Cristina Zuleta López	Representante Gabriel Ernesto Parrado Durán	Representante Heráclito Landinez Suárez
Representante Mary Anne Andrea Perdomo	Representante Hermes Evelio Pete Vivas	Representante Pedro Suárez Vacca

Senador Julio Elías Chagüi	Senadora María José Pizarro Rodríguez	Representante Álvaro Mauricio Londoño
Representante Gloria Liliana Rodríguez	Representante Leonardo Rico	Representante Luz Ayda Pastrana
Representantes José Jaime Uscátegui	Senadora Martha Peralta Epieyú	
	Representante Karmen Ramírez Boscán	Senador José Luis Pérez Oyuela
Senadora Clara López Obregón	Representante María del Mar Pizarro García	ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO Representante
Senador Robert Daza Guevara		Representante Cristóbal Caicedo
	Gildardo Silva	

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 30 del mes Julio del año 2025
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 76 Acto Legislativo N°._____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: Ministro de Defensa, Dr. Pedro Sánchez Suárez, con
el acompañamiento de varios Congresistas.

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 30 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.076/25 Senado **"POR LA CUAL SE EXPIDE LA LEY DE DEFENSA NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por el Ministro de Defensa Nacional, DR. PEDRO ARNULFO SÁNCHEZ SUÁREZ; con el acompañamiento de los Honorables Senadores GLORIA FLÓREZ SCHNEIDER, ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ, SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA, GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ, MARTHA PERALTA EPIEYÚ, JAHEL QUIROGA CARRILLO, CLARA LÓPEZ OBREGÓN, ROBERT DAZA GUEVARA, MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRIGUEZ, CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA; y los Honorables Representantes ALEJANDRO TORO RAMÍREZ, ALIRIO URIBE MUÑÓZ, GABRIEL PARRADO DURÁN, HERÁCLITO LANDINEZ SUÁREZ, ERMES PETE VIVAS, JOSÉ JAIME USCÁTEGUI, ANDRÉS CANCIMANCE LÓPEZ, ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO, GABRIEL BECERRA YAÑEZ, CRISTOBAL CAICEDO ANGULO, GILDARDO SILVA MOLINA. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEGUNDA** 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 30 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEGUNDA** 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 GARCIA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: Sarly Novoa

PROYECTO DE LEY NÚMERO 77 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 438 de la Ley 599 de 2000 en lo relacionado con las circunstancias de agravación de la falsa denuncia.

Bogotá D.C., 29 de julio de 2025

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Honorable Senado de la República

PL. N. 77/25

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifica el artículo 438 de la Ley 599 de 2000 en lo relacionado con las circunstancias de agravación de la falsa denuncia"

Respetado, Secretario General del Senado:

En el marco de las funciones constitucionales y legales que me asisten en calidad de Senadora de la República, me permito radicar el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifica el artículo 438 de la Ley 599 de 2000 en lo relacionado con las circunstancias de agravación de la falsa denuncia". Por lo tanto, solicito respetuosamente proceder según el trámite legal establecido.

Anexo: Original y dos copias de conformidad con el artículo 144 de la Ley 5 de 1992.

Atentamente,

KARINA ESPINOSA OLIVER
Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 30 del mes Julio del año 2025 se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 77 Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: HS. Karina Espinosa, John Jairo Roldán, Fabio Amin, Jaime Fortich, Alejandro Vega y otros Congresistas

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY No. 77 de 2025 Senado
"Por medio de la cual se modifica el artículo 438 de la Ley 599 de 2000 en lo relacionado con las circunstancias de agravación de la falsa denuncia – 'Justicia Sin Mentiras'"

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 438 de la Ley 599 de 2000 con el fin de garantizar la eficaz y recta impartición de justicia, sancionando con mayor rigor las falsas denuncias contra particulares, especialmente cuando tengan como finalidad causar perjuicios graves a la víctima o distorsionar la función judicial.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 438 del Título XVI 'Delitos contra la Eficaz y Recta Impartición de Justicia', Capítulo I 'De las Falsas Imputaciones ante las Autoridades', de la Ley 599 de 2000 'Por la cual se expide el Código Penal', el cual quedará así:

ARTÍCULO 438. CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACIÓN. ~~Si para los efectos descritos en los artículos anteriores, el agente simula pruebas, las penas respectivas se aumentarán hasta en una tercera parte, siempre que esta conducta por sí misma no constituya otro delito.~~

La pena respectiva se aumentará de una tercera parte a la mitad si las conductas descritas en los artículos anteriores se cometieren:

1. ***Contra los cónyuges o compañeros permanentes; en el padre y la madre de familia, aunque no convivan en un mismo hogar, en los ascendientes o descendientes de los anteriores y los hijos adoptivos; y en todas las demás personas que de manera permanente se hallaren integradas a la unidad doméstica.***
2. ***Cuando el agente, para los efectos descritos en los artículos anteriores, simule pruebas.***
3. ***Cuando se acredite, al menos sumariamente, que la finalidad de la conducta era causar un perjuicio grave a la víctima, promoviendo su aislamiento familiar, la alienación parental o con la intención de afectar su entorno laboral o social.***
4. ***Cuando para la configuración de la falsa denuncia se utilice, induzca, instruya o instrumentalice a menores de edad con el propósito de respaldar las afirmaciones fraudulentas.***

Artículo 4. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

KARINA ESPINOSA OLIVER
Senadora de la República

HR. Angela Vargas

AOUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso - Segundo Piso - Oficina 208

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

i) Objeto del Proyecto de Ley:

El presente proyecto de ley pretende fortalecer la sanción penal contra quienes, mediante denuncias falsas, busquen causar un perjuicio grave a la víctima de dicha denuncia. Para ello, se adicionan agravantes al delito de falsa denuncia, con el fin de desincentivar su uso como herramienta de manipulación, represalia o de afectación a derechos fundamentales.

ii) Marco Normativo:

Fundamento Constitucional

Constitución Política de Colombia (1991):

- Artículos: 13 (igualdad), 21 (la honra), 29 (debido proceso), 42 (la familia), 228 (administración de justicia).

Fundamento Legal

- Ley 599 de 2000 "Por la cual se expide el Código Penal".

Fundamento Jurisprudencial

- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal. (X. R. Trujillo Hernández, Magistrada Ponente). (Rad. 110016500021 2015 01348 02). Sentencia absolutoria en el caso de Diego Pardo Cuellar por el delito de actos sexuales con menor de catorce años agravado en concurso homogéneo y sucesivo. Procedente del Juzgado 48 Penal del Circuito de Conocimiento:

> *"Le resultó llamativo que la madre no presentara la denuncia de forma inmediata, después de la supuesta revelación y que el proceso se promoviera justo cuando se iba a permitir la pernoctada de la niña en la residencia del progenitor, lo que "sugiere que de pronto hay otro tipo de motivaciones para hacer este proceso legal".*
>
> *[…]*
>
> *El recuento probatorio precedente abre paso a la incertidumbre, generando duda sobre la ocurrencia de los hechos, que por mandato legal (artículo 7º de Código de Procedimiento Penal) debe resolverse a favor del procesado.*
>
> *[…]*
>
> *No obstante, pierde de vista el apelante que, durante el juicio, la defensa sí planteó una hipótesis contraria, concretada en que la atribución de los hechos materia de investigación y juzgamiento, pudieron motivarse por la conflictiva ruptura de la relación matrimonial entre el procesado y la progenitora de S.P.H., la que, de acuerdo con la prueba del ente acusador y de la defensa, también sería plausible.*
>
> *[…]*
>
> *Los peritos psiquiatras del Instituto Nacional de Medicina Legal (Ángela Patricia Murcia Ballesteros – testigo de la Fiscalía-) y el de la defensa (José Gregorio Meza Azuero), también plantearon la posibilidad de que el conflicto de pareja, fuera el generador de este proceso, de acuerdo con lo expuesto en sus apreciaciones y conclusiones.*
>
> *[…]*
>
> *[Resuelve] PRIMERO: Confirmar la sentencia absolutoria emitida el 20 de noviembre de 2020, por el Juzgado Cuarenta y Ocho Penal del Circuito de Conocimiento de esta ciudad, a favor de Diego Pardo Cuellar, por las razones esbozadas en la parte motiva de esta decisión."* (Subrayado fuera de texto)

iii) Conveniencia de la Iniciativa:

El delito de falsa denuncia es una conducta que no solo afecta la recta administración de justicia, sino que también puede tener consecuencias graves en la vida privada, familiar y social de las personas injustamente denunciadas. En Colombia, el artículo 436 del Código Penal sanciona esta conducta; sin embargo, no contempla agravantes cuando esta se dirige contra integrantes de la unidad familiar o cuando involucra a menores de edad.

Por ello, el presente proyecto de ley propone la adición de los siguientes agravantes:

1. Cuando la falsa denuncia se formule contra cónyuges, compañeros permanentes, padres, madres, ascendientes, descendientes, hijos adoptivos y demás personas que integren de manera permanente la unidad doméstica.
2. Cuando se acredite, al menos sumariamente, que la finalidad de la conducta era causar un perjuicio grave a la víctima, promoviendo su aislamiento familiar, la alienación parental o afectando su entorno laboral o social.
3. Cuando, para configurar la falsa denuncia, se utilice, induzca, instruya o instrumentalice a menores de edad con el propósito de respaldar afirmaciones fraudulentas.

El uso de la falsa denuncia como un mecanismo de manipulación o represalia dentro del núcleo familiar es especialmente nocivo, no solo para el individuo afectado por la denuncia falsa, sino también para aquellos terceros que son cercanos o tienen algún vínculo familiar con la víctima de la falsa denuncia. Lo anterior, puesto que puede generar rupturas irreparables en la unidad doméstica. Cuando esta conducta se dirige contra miembros de la familia, no solo afecta a las partes involucradas, sino que tiene un impacto extendido sobre terceros, incluidos menores y otros dependientes.

Por ello, es fundamental sancionar con mayor severidad aquellas denuncias que, formuladas con intención dolosa, buscan generar daños graves en la reputación, el entorno laboral, social o familiar de la víctima. En particular, cuando la denuncia falsa tiene como finalidad provocar el aislamiento familiar o la alienación parental, pues esto genera la vulneración de los derechos fundamentales de los menores, quienes, precisamente, tienen el derecho inalienable a mantener vínculos afectivos saludables con ambos progenitores y con su familia extendida, así como a crecer en un entorno estable. Lo que no será posible, si se utiliza a los menores en la configuración de denuncias fraudulentas, ya que representa una grave vulneración de sus derechos, pues los expone a riesgos psicológicos y emocionales, además de comprometer su desarrollo integral.

Ahora bien, el reconocimiento de estos agravantes cumple una función disuasoria, evitando el uso indebido de los recursos del sistema judicial y previniendo que este sea instrumentalizado como un mecanismo de venganza en conflictos familiares, de pareja, entre otras situaciones. Asimismo, dicha modificación se alinea con el principio de responsabilidad penal individual, garantizando que toda conducta agravada reciba una respuesta punitiva proporcional a su gravedad y a las consecuencias sociales que genera.

Por lo tanto, la propuesta de reformar la legislación penal en materia de falsa denuncia, mediante la incorporación de los agravantes expuestos, responde a la imperiosa necesidad de proteger la integridad de la unidad familiar, garantizar la estabilidad emocional y social de las personas afectadas y salvaguardar los derechos fundamentales de los menores. Es por eso que, la modificación propuesta no solo es esencial para fortalecer la eficacia y equidad del sistema penal, sino que también representa un avance significativo en la protección de valores fundamentales como la cohesión familiar. En este sentido, se insta al legislador a adoptar esta iniciativa con el propósito de prevenir abusos y garantizar una respuesta judicial proporcional, justa y alineada con los principios constitucionales, así como garantizar mayor seguridad jurídica y desincentivará el uso del sistema judicial como un mecanismo de persecución indebida.

v) Conflictos de Interés

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 establece la obligación de consignar las consideraciones que describan circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para los Congresistas de la República en la discusión y votación de iniciativas legislativas, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el cual dispone:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. *Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de interés que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende por conflicto de interés aquella situación en la que la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo para el congresista.*

Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio, genera ganancias, crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista que no sean extensibles al resto de los ciudadanos. También incluye modificaciones normativas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas en las que se encuentre formalmente vinculado.

Beneficio actual: aquel que se configura efectivamente en el momento en que el congresista participa en la decisión.

Beneficio directo: aquel que se produce de manera específica en favor del congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil (...)".

Con base en lo anterior, manifiesto que no existe ninguna circunstancia que genere para mí un interés particular en conflicto con el contenido de este proyecto de ley. Asimismo, el conflicto de interés y el impedimento son asuntos de carácter individual y específico, por lo que cada congresista debe evaluar si su participación en la decisión podría dar lugar a un conflicto de interés o un impedimento legal.

v) Impacto fiscal

Dando cumplimiento al artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de ley no ordena gasto ni genera beneficios tributarios adicionales, por lo que se entiende que este proyecto no genera impacto fiscal. Así las cosas, el Gobierno Nacional no deberá disponer de más recursos que aquellos que hayan sido aprobados o dispuestos para la efectividad de leyes anteriores.

Cordialmente,

KARINA ESPINOSA OLIVER
Senadora de la República

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 30 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.077/25 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 438 DE LA LEY 599 DE 2000 EN LO RELACIONADO CON LAS CIRCUNSTANCIAS DE AGRAVACIÓN DE LA FALSA DENUNCIA – JUSTICIA SIN MENTIRAS"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por los Honorables Senadores KARINA ESPINOSA OLIVER, JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO, FABIO AMIN SALEME, LAURA FORTICH SÁNCHEZ, ALEJANDRO VEGA PÉREZ, MAURICIO GIRALDO HERNÁNDEZ, CLAUDIA PÉREZ GIRALDO, JUAN PABLO GALLO MAYA, JAIME DURÁN BARRERA, LORENA RIOS CUELLAR; y los Honorables Representantes ANGELA VERGARA GONZÁLEZ, LUIS LÓPEZ ARISTIZABAL y otra firma ilegible. 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 30 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaria 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 GARCIA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Ruth Quiñones Peña

PROYECTO DE LEY NÚMERO 107 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se modifican la Ley 23 de 1982 y la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., Julio de 2025

Señor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República

107

Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifican la Ley 23 de 1982 y la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones".

Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y subsiguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifican la Ley 23 de 1982 y la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones".

Por tal motivo, se anexa el original y dos copias.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

PROYECTO DE LEY N° __ DE 2025 SENADO
"Por medio de la cual se modifican la Ley 23 de 1982 y la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto reconocer el arte digital como expresión artística, propendiendo su inclusión en igualdad de condiciones con otras manifestaciones creativas; igualmente, regular la protección de las obras y creaciones desarrolladas con la asistencia de sistemas informáticos con intervención humana, con el fin de fomentar la innovación, la producción artística y el fortalecimiento de las industrias culturales y creativas en el territorio nacional.

Artículo 2º. Definiciones. Para los efectos de la presente Ley se adoptan las siguientes definiciones:

a. **Arte digital:** Aquella expresión artística que utiliza herramientas tecnológicas para crear, presentar o difundir obras, en cuya elaboración implica la asistencia de sistemas informáticos bajo control humano, manifestada artísticamente a través de ilustración digital, modelado 3D, animación, arte generativo, realidad aumentada, videoarte y cualquier forma emergente de expresión digital.

b. **Asistencia de sistemas informáticos con intervención humana:** El uso de herramientas tecnológicas, incluidas aquellas basadas en inteligencia artificial, que operan conforme a parámetros, instrucciones o decisiones definidas y supervisadas por un ser humano.

En ningún caso se considerará como asistencia de sistemas informáticos, la introducción de instrucciones simples, comandos o solicitudes automáticas, sin la participación de un ser humano en el proceso de creación, supervisión o de selección.

Artículo 3º. Modifíquese el literal A del artículo 8 de la Ley 23 de 1982, así:

A. Obras artísticas, científicas y literarias, entre otras, los: libros, obras musicales, pinturas al óleo, a la acuarela o al pastel, dibujo, grabado en madera, obras caligráficas y crisográficas, obras producidas por medio de corte, grabado, damasquinado, etc., de metal, piedra, madera u otros materiales, estatuas, relieves, escultura, fotografías artísticas, pantomimas, u otras obras coreográficas, *arte digital y otras expresiones asistidas por sistemas informáticos, siempre que exista una intervención humana.*

Artículo 4º. Adiciónese el parágrafo 5 al artículo 30 de la Ley 23 de 1982, así:

Parágrafo 5. *La protección de los derechos morales se aplicará en los sistemas informáticos con intervención humana, debiendo reconocerse la autoría en toda reproducción, adaptación, modificación o circulación de la obra.*

Artículo 5º. Adiciónese el literal O y el parágrafo 3 del artículo 18 de la Ley 397 de 1997:

(...)

O. *Arte digital y otras formas de expresión con asistencia de sistemas informáticos con intervención humana.*

(...)

Parágrafo 3. *El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con las entidades territoriales, promoverá el fomento, la investigación y la difusión del arte digital como expresión artística.*

En este sentido, impulsará la implementación de un programa nacional de promoción, que incluirá actividades pedagógicas, talleres, exposiciones y festivales integrados en la agenda cultural del país, con el fin de fomentar la innovación, la producción artística y el fortalecimiento de las industrias culturales y creativas en el territorio nacional.

Artículo 6º. El Gobierno nacional fomentará la creación y difusión de arte digital, con el propósito de ofrecer espacios de formación, experimentación y exhibición de estos, en museos, galerías, centros culturales, festivales, ferias y otros espacios culturales, garantizando su integración en el fortalecimiento de las industrias culturales y creativas en el territorio nacional.

Artículo 7º. El Gobierno nacional promoverá incentivos o estímulos para la creación de arte digital, incluyendo exposiciones, talleres, programas, cursos y festivales, a fin de estimular el desarrollo de la creatividad digital y su integración con la cultura nacional.

Artículo 8º. La Dirección Nacional de Derechos de Autor, en coordinación con el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, expedirá la reglamentación necesaria para definir los criterios, procedimientos y mecanismos aplicables al reconocimiento de la autoría intelectual o moral en las obras de arte digital asistidas por sistemas informáticos con intervención humana. Hasta tanto no se expida dicha reglamentación, no procederá el registro de este tipo de obras ante la Dirección Nacional de Derecho de Autor, en el marco de la presente Ley.

Parágrafo. La protección de las obras generadas con asistencia de sistemas informáticos con intervención humana, se otorgará únicamente a la persona natural o jurídica que intervenga y aporte creativamente en el proceso de creación o cocreación. Las obras producidas por sistemas informáticos sin intervención de una persona natural o jurídica, no serán susceptibles de protección bajo la presente ley.

Artículo 9º. Autorizase al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes para incorporar dentro de su Presupuesto, las asignaciones necesarias para adelantar actividades de interés público, que tengan como finalidad la consolidación de exposiciones, talleres, programas, cursos y festivales, con el fin de fomentar la innovación, producción artística y el fortalecimiento de las industrias culturales y creativas en el territorio nacional.

Artículo 10º. Autorizase al Gobierno nacional para realizar traslados presupuestales a los que haya lugar en el marco de esta Ley. A su vez, autorizase al Gobierno nacional para celebrar contratos y convenios interadministrativos necesarios con los Distritos y/o Municipios que cuenten con las capacidades para ejecutar acciones tendientes a la finalidad de esta Ley.

Artículo 11º. Vigencia. La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 30 del mes Julio del año 2025
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 107 Acto Legislativo N°. _____ ,con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: HS. Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY ____ DE 2025 SENADO
"Por medio de la cual se modifican la Ley 23 de 1982 y la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones".

La presente exposición de motivos está compuesta por 5 apartes principales:

Contenido

I. OBJETO DEL PROYECTO 5
II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO 5
III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD 12
IV. IMPACTO FISCAL 18
V. CAUSALES DE IMPEDIMENTO 19

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de Ley tiene como propósito el reconocimiento del arte digital como una expresión artística, con el fin de propender su inclusión en condiciones de igualdad frente a otras formas tradicionales de manifestaciones creativas.

Con esta ley se busca, además, fomentar la innovación, fortalecer la producción artística y consolidar las industrias culturales y creativas como sectores estratégicos para el desarrollo económico y cultural del país. En tal sentido, el proyecto armoniza y desarrolla los lineamientos establecidos en la Ley 23 de 1982 "Sobre derechos de autor" y la Ley 1915 de 2018 "Por la cual se modifica la Ley 23 de 1982 y se establecen otras disposiciones en materia de derecho de autor y derechos conexos", adaptando el marco normativo colombiano a los desafíos que plantea el uso de sistemas informáticos en el campo del arte, incorporando expresamente la protección de obras y creaciones desarrolladas con la asistencia de sistemas informáticos con intervención humana.

El proyecto parte del principio de que la intervención creativa de una persona natural o jurídica es un requisito esencial para el reconocimiento de la autoría y la protección jurídica de estas obras. En esa medida, se propone regular los criterios que permitan particularizar las creaciones asistidas por sistemas tecnologías, las cuales serán susceptibles de protección.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley parte de la necesidad de reconocer el arte digital como una expresión artística susceptible de reconocimiento, protección y fomento en Colombia. Para comprender esta iniciativa, es dable conocer cuál es marco histórico y normativo, así:

A lo largo de la historia, la función de las artes, han desempeñado un papel fundamental, principalmente como vehículo que conduce a los seres humanos para plasmar y comprender las perspectivas de vida, ya que las artes contienen representaciones de realidades sociales que contribuyen a la comprensión social y cultural en el que habita cada individuo (Efland, 2004, p. 229). (Abad, 2006, p. 19)[1].

Sobre el arte también se ha manifestado que, "(...) como experiencia liberadora ha de contribuir a canalizar la energía social y a crear nuevas formas de comunicación intercultural, de convivencia y de cambio social (...)" (Jiménez, Aguirre y Pimentel, 2006, p. 11)[2].

Igualmente, en su evolución adopta nuevas herramientas y medios de expresión que amplían sus formas de percibirla. Así, el arte digital emerge como una manifestación contemporánea que combina la creatividad humana con las capacidades tecnológicas.

A nivel internacional, la historia del arte digital ha sido marcada por pioneros que, desde distintos contextos, han contribuido a la configuración de nuevas estéticas, lenguajes y formas de interacción entre el arte y la tecnología. Entre los referentes se encuentran los siguientes artistas:

- "George Nees: Nació en Alemania en el año de 1926. Es considerado uno de los primeros artistas del arte y teoría digital. En 1956 realizó su primera exposición fue de gráficos junto a Michael Noll.
- Manfred Mohr: Nació en Alemania en el año 1938. Su primera gran exposición fue en el museo d´Art Moderne de la Ville, de París. Sus trabajos se centraron en la estructura de cubos e hipercubos, sumados a las relaciones entre planos y líneas de estos.
- Myrn Krueger: Nació en Indiana en 1942. Es conocido como el primer artista que utilizó la interactividad con fines artísticos, generando además interacción entre los espectadores y la obra.
- Yves Netzhammer: Nació en Suiza en el año 1970. Artista digital y arquitecto que centró su creación en las animaciones 3D. Sus obras mezclan elementos gráficos con efectos musicales"[3].

Estos referentes no solo ampliaron los lenguajes visuales y conceptuales del arte, sino que también abrieron camino para reconocer el arte digital como una forma legítima de expresión artística y de creación.

Igualmente, no puede dejar de señalarse el creciente protagonismo de la asistencia de sistemas informáticos con intervención humana. Esta intersección ha suscitado debates significativos en torno a la autoría, la originalidad y la protección legal de las obras generadas con tal asistencia. Un caso es el proyecto, "The Next Rembrandt"[4] (2016), en donde, un equipo de científicos y expertos en tecnología desarrollaron un algoritmo que analizó más de 300 obras de Rembrandt para generar una nueva pintura en su estilo. Y sobre el cual, la inteligencia artificial[5] creó una imagen original con la apariencia de una obra auténtica del pintor neerlandés, lo que impulsó el debate sobre la capacidad para innovar dentro del arte digital sin intervención directa de un artista humano.

Este tipo de desarrollos ha llevado a los sistemas jurídicos a replantearse los criterios de autoría, como el caso "Thaler v. Perlmutter"[6] (2023); caso en el cual, **las autoridades de los Estados Unidos reafirmaron que solo las creaciones que evidencien intervención humana pueden recibir protección bajo las leyes de derecho de autor**. La sentencia enfatizó:

> "Derivado de lo anterior, según lo dispuesto en la sentencia y como informó el Instituto Autor, en febrero de 2022 la USCO, en aplicación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos (Supreme Court of the United States), denegó el registro de la imagen determinando que es presupuesto esencial que el autor sea una persona natural, siendo necesario aportar evidencias suficientes sobre la intervención creativa de un ser humano. Por su parte el demandante solicitó una reconsideración de su solicitud de registro, la cual fue denegada por la Oficina. De nuevo, el demandante solicitó la reconsideración, confirmando la Junta de Revisión de la Oficina la denegación de registro, **recordando que la protección por el derecho de autor no se extiende a creaciones de entidades no humanas**".

Tal posición también la refiere la Oficina Europea de Patentes (OEP) y la Oficina de Patentes y Marcas de los EE.UU. (USPTO), quienes han rechazado solicitudes de patentes que designaban a la inteligencia artificial DABUS como inventor, argumentando que solo una persona física puede ostentar dicha calidad[7].

En 2019, la Oficina Europea de Patentes rechazó las solicitudes EP 18 275 163 y EP 18 275 174[8], y en 2020, la Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos hizo lo propio con la Application No. 16/524,350[9], **reafirmando que la legislación vigente solo reconoce a personas físicas como inventores. Ambas concluyeron que, dado que las máquinas no tienen personalidad jurídica ni pueden poseer derechos de propiedad intelectual, no pueden figurar como inventoras en el sistema de patentes.**

Así mismo, el jurista mexicano José Manual Magaña Rufino[10], también argumenta que las creaciones producidas por una inteligencia artificial (IA) no pueden ser consideradas obras bajo el marco legal actual[11].

Otro país que se refiere al tema es Brasil, quien respondiendo a las tendencias actuales articula un proyecto de ley conocido como Marco de Inteligencia Artificial, así:

- "El Proyecto de Ley 2338/2023,representa una importante iniciativa legislativa y sigue la preocupación de la comunidad internacional por regular el uso adecuado de la Inteligencia Artificial, especialmente la IA Generativa, con el fin de mantener los derechos de terceros y la plena transparencia de su desarrollo"[12].

- "Con la eventual aprobación del proyecto, se regulará más claramente el uso de obras protegidas por derechos de autor para fines de entrenamiento de IA, promoviendo una mayor seguridad jurídica y protección para los autores"[13].

Estos precedentes internacionales resultan relevantes para el caso colombiano, en donde, a través del presente proyecto de Ley, se permitiría el reconocimiento explícito al arte digital como una forma de expresión artística, siempre que exista una intervención humana. En consecuencia, las obras generadas de forma completamente autónoma por sistemas informáticos no serían objeto de protección legal. De esta forma, se previene que en Colombia ocurran vacíos jurídicos como los que se han presentado en otros países, donde la ausencia de una definición clara sobre la autoría ha generado conflictos sobre el reconocimiento de derechos en obras creadas por sistemas informáticos.

En este punto, es pertinente exponer el concepto de arte digital, el cual, según la respuesta a una consulta realizada a la Dirección Nacional de Derechos de Autor la define como "aquella expresión

---

[1] Título: Arte y resiliencia. Los relatos de la mediación artística en los contextos de vulnerabilidad y exclusión, desde el propio sujeto. Extraído de: https://mediacionartistica.org/wp-content/uploads/2021/06/tesis-arte-y-resiliencia-maria-paczkowski.pdf
[2] Abstract/La expresión artística: Otro desafío para la educación rural/Álvarez y Domínguez. Extraído de: https://www.academia.edu/3702911/V_16_3_2012_Abstract_La_expresi%C3%B3n_art%C3%ADstica_Otro_desaf%C3%ADo_para_la_educaci%C3%B3n_rural_%C3%81lvarez_y_Dom%C3%ADnguez
[3] ¿Qué es el arte digital?. Extraído de: https://colombia.universidadeuropea.com/blog/que-es-el-arte-digital/
[4] The Next Rembrandt. Extraído de: https://www.vml.com/work/next-rembrandt
[5] La "Inteligencia artificial" es definida por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OPMI), como una "disciplina informática cuyo objeto es elaborar máquinas y sistemas que puedan llevar a cabo tareas que requieran inteligencia humana, con una intervención humana limitada o nula" , luego entonces, podría decirse que es una herramientas tecnológica, la cual es definida como "programas o aplicaciones que brindan acceso a información y están disponibles para cualquier persona que las necesite, y en la mayoría de los casos son gratuitas. El uso y aplicación de estas herramientas dependerá de las necesidades y características de cada usuario individual", es decir, constituyen el medio instrumental que permite la creación, modificación, procesamiento, presentación o difusión de obras mediante estas herramientas. No obstante, no sustituyen a la persona, sino que la potencian.
[6] EE.UU.: Un tribunal se pronuncia sobre la protección por el derecho de autor de una imagen creada con inteligencia artificial. Extraído de: https://institutoautor.org/ee-uu-un-tribunal-se-pronuncia-sobre-la-proteccion-por-el-derecho-de-autor-de-una-imagen-creada-con-inteligencia-artificial/
[7] Nuevo revés para DABUS: Un sistema de inteligencia artificial no puede ser un inventor. Extraído de: https://blogip.garrigues.com/patentes-secretos-empresariales/dabus-un-sistema-de-inteligencia-artificial-no-puede-ser-un-inventor
[8] La EPO rechaza las solicitudes del inventor de la IA. Extraído de: https://patentlawyermagazine.com/epo-rejects-applications-from-ai-inventor/
[9] USPTO: Los sistemas de inteligencia artificial no pueden inventar legalmente. Extraído de: https://www.mwe.com/insights/uspto-artificial-intelligence-systems-cannot-legally-invent/
[10] Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Árbitro autorizado para dirimir controversias por el Instituto Nacional del Derecho de Autor (Indautor). Profesor de Maestría en Propiedad Industrial e Intelectual en las Universidades Panamericana (México), Carlos III de Madrid y Universidad de los Andes de Colombia. Autor de los libros Las marcas notoria y renombrada en el derecho internacional y mexicano" (Porrúa, 2010), Derecho de la Propiedad Industrial en México (Porrúa, 2011), Curso de derechos de autor en México (Novum, 2013), Panorama del Derecho de Autor en México (Reus 2020) y coautor de varios libros. Actualmente es Director del Programa del Propiedad Industrial, Derechos de Autor y Nuevas Tecnologías de la Facultad de la UP.
[11] En México las creaciones producidas por animales o por una IA no pueden ser consideradas obras. Extraído de: https://forojuridico.mx/en-mexico-las-creaciones-producidas-por-animales-o-por-una-ia-no-pueden-ser-consideradas-obras/
[12] Brasil: El Senado aprueba el Proyecto de Ley 2338/2023 sobre el uso de la inteligencia artificial, Instituto de Derecho de Autor. Extraído de: https://institutoautor.org/el-senado-de-brasil-aprueba-el-proyecto-de-ley-2338-2023-sobre-el-uso-de-la-inteligencia-artificial/
[13] Estilo artístico e inteligencia artificial, los límites de la protección de los derechos de autor en la era de los algoritmos, Logo Lexlatin. Extraído de: https://lexlatin.com/opinion/estilo-artistico-inteligencia-artificial-limites-proteccion-derechos-autor-algoritmos

artística *(acción)* que utiliza las herramientas tecnológicas *(medio)* para crear, presentar o difundir obras *(consecuencia).*"[14] Además, señala que estas obras podrán inscribirse en la página web, bajo la categoría que corresponda, por ejemplo, como obra artística si se trata de ilustraciones o imágenes, o como obra audiovisual si se trata de animaciones formadas por secuencias de imágenes. *(Resaltado fuera de texto).*

El concepto anteriormente expuesto es claro en cuanto a que reconoce el arte digital como una categoría dentro del registro de obras, y que puede inscribirse bajo la categoría que corresponda según el tipo de obra (imagen, audiovisual, etc.). Además, establece que el proceso de registro es igual para las obras digitales que para las tradicionales. Sin embargo, esa claridad en la inscripción **NO** aborda directamente el tema de la autoría y la intervención humana en la creación de la obra, en tanto, se enfoca en el registro, no en delimitar quién puede ser reconocido como autor. Tampoco existe reconocimiento explícito del arte digital.

Entonces, esto no resuelve el debate legal ni conceptual sobre la protección de obras creadas por sistemas informáticos bajo control humano. Por lo que es pertinente considerar los precedentes internacionales y la necesidad de un marco legal más específico que establezca con claridad la intervención humana como requisito para proteger una obra.

Ahora bien, el Ministerio de las Culturas, las Artes y lo Saberes, reconoce el arte digital "como una forma de expresión artística contemporánea y como una herramienta fundamental para la innovación cultural"[15].

En este contexto, a continuación, se presentan algunos ejemplos de artistas y colectivos que han incursionado en el arte digital en Colombia:

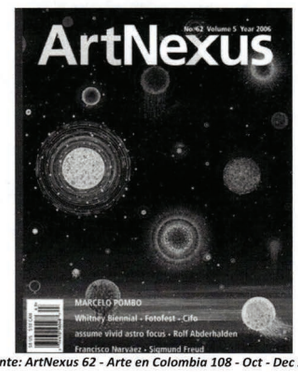
- UNICEF Colombia relanza "PixHelp", una plataforma innovadora que combina arte digital con tecnología Blockchain y Bitcoin para recaudar fondos destinados a la prevención y atención de la desnutrición aguda en niños y niñas menores de cinco años en los departamentos de La Guajira y Vichada[16].

  Inspirada en la unión de pixeles que conforman una imagen digital, esta iniciativa invita a la comunidad artística, así como a entusiastas del blockchain y las criptomonedas, a unirse en una travesía solidaria que permitirá brindar alimento terapéutico especializado a más de 1.500 niños y niñas en situación de vulnerabilidad nutricional.

  "A través de esta iniciativa tecnológica y canal de donación, 'PixHelp' contribuirá a que UNICEF llegue a más personas y genere cambios positivos en la vida de los niños y niñas de La Guajira y Vichada. Para UNICEF, la tecnología es una herramienta fundamental para apoyar a la niñez más desfavorecida y vulnerable del país, fomentando su bienestar integral", afirmó Gustavo Ugalde, gerente de Recaudación y Movilización de Fondos de UNICEF Colombia.

- Así mismo, Colombia ha sido escenario de múltiples manifestaciones de arte digital. Por ejemplo, en Bogotá D.C., seleccionaron treinta (30) artistas de propuestas inscritas en categorías como Estática 2D, Animación 2D y 3D, Interactivos, Net Art y Proyectos especiales[17].

  Igualmente, un estudiante egresado de la Universidad Nacional de Colombia, ganó el primer premio con su obra Zerrfalten (Desplegamientos). También se otorgaron menciones a los colectivos Dumminación, Colectivo Exp Media y Huge Harry. Además, se ofrecieron proyecciones y espacios de discusión sobre los nuevos medios en el arte contemporáneo. La exposición estuvo abierta del 19 de julio al 18 de agosto en la Fundación Gilberto Alzate Avendaño.



Fuente: ArtNexus 62 - Arte en Colombia 108 - Oct - Dec 2006.

Por su parte, el Museo de Arte y Cultura, en colaboración con el Festival Loop, presentó una exposición que abarcó disciplinas como video, música, pintura digital, multimedia, internet y mapping. Aunque la muestra cerró en noviembre de 2014, este documento se conserva como un homenaje a la memoria del arte, tanto digital como análoga[18].

[14] Anexo 01. Esta definición se encuentra en la respuesta emitida en el documento - Respuesta Congreso Fabian Díaz,1-2025-20161.pdf).
[15] Anexo 02. En atención a la solicitud con número de radicado MC06789E2025, nos permitimos remitir la correspondiente respuesta y anexo a su solicitud – Respuesta MC06789E2025, Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes.
[16] Regresa "PixHelp", arte digital para prevenir la desnutrición aguda de niños y niñas de La Guajira y Vichada. Extraído de: https://www.unicef.org/colombia/comunicados-prensa/regresa-pixhelp-arte-digital-para-prevenir-la-desnutrici%C3%B3n-aguda-de-ni%C3%B1os-y
[17] ArtNexus 62. Arte en Colombia 108. Oct - Dec 2006 Arte Digital en Bogotá. Fundación Gilberto Alzate Avendaño. Extraído de: https://www.artnexus.com/es/magazines/article-magazine-artnexus/5d632cc190cc21cf7c0a01cd/62/arte-digital-en-bogota
[18] https://bacanika.com/articulo/arte-digital-colombiano?page=64

Fuente: Arte digital colombiano[19].

Conclusión.

Por lo anterior y a manera de conclusión, el proyecto de ley parte de una premisa clara, el arte digital debe ser reconocido como una manifestación artística, al mismo nivel que las formas tradicionales de creación, como sí ocurre con el cine[20] y el teatro[21], que cuentan con Leyes específicas para su promoción y regulación.

Este reconocimiento no solo supone un avance cultural, ya que, de acuerdo con Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, "Durante el 2022 se realizaron 90.994 registros de obras, actos y contratos en las diferentes categorías, en donde las obras literarias inéditas representaron un 44% del total de registros, seguido por las obras musicales con un 23%, siendo estas categorías las mayormente inscritas ante la entidad", sino que también facilitaría la adopción de criterios claros en materia de derechos de autor frente al uso de herramientas tecnológicas y sistemas informáticos con intervención humana, asegurando protección legal efectiva y evitando los vacíos jurídicos.

[19] Arte digital colombiano. Extraído de: https://www.youtube.com/watch?v=bT1m-79Odi0
[20] Ley 814 de 2003. Extraído de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8796
[21] Ley 1170 de 2007. Por medio de la cual se expide la ley de teatro colombiano y se dictan otras disposiciones. Extraído de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=33193

Tabla 3. Participación por categoría de registros de obras, actos y contratos 2022

Categoría	Registros	Porcentaje (%)
Contratos y demás actos	2839	3%
Fonogramas	16005	18%
Obras artísticas	6559	7%
Obras audiovisuales	1709	2%
Obras literarias editadas	765	1%
Obras literarias inéditas	39991	44%
Obras musicales	20826	23%
Soporte lógico	2994	3%
TOTAL	**90.994**	**100%**

Fuente: Dirección Nacional de Derecho de Autor (DNDA). 22

También el presente proyecto de Ley establecería un criterio fundamental para la protección de las obras digitales, en donde la participación creativa con intervención humana estaría regulada, frente a las creaciones producidas por una inteligencia artificial (IA), las cuales no pueden ser consideradas obras bajo el marco legal actual.

Igualmente, se destaca la creación de una legislación acompañada de políticas educativas y de sensibilización para que creadores, gestores culturales, instituciones y ciudadanía comprendan el alcance y los límites del nuevo marco legal.

Como lo expresó el escultor Eduardo Chillida[23], *"El arte está ligado a lo que todavía no se crea"*, en esa medida, este proyecto no solo responde a los desafíos actuales, sino que prevé desarrollos futuros, posicionando a Colombia como un referente normativo.

III. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

- **Artículo 67.** "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura"[24].

[22] Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. Extraído de: https://www.dane.gov.co/files/operaciones/CSECC/inf-CSECC-XReporte-dic2023.pdf
[23] Eduardo Chillida Juantegui, escultor y grabador español. Extraído de: https://www.eduardochillida.com/es
[24] Artículo 67 de la Constitución Política. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#67

El presente proyecto de ley busca alinear de manera indirecta la educación con la evolución tecnológica, fomentando alianzas para concertar el arte digital en espacios académicos y fortaleciendo el acceso a herramientas digitales para la creación artística.

- **Artículo 70.** "El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

  La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación"[25].

  En este sentido, el presente proyecto de ley busca garantizar el reconocimiento y la equidad en el acceso a la promoción y difusión del arte digital, alineándose con el mandato constitucional de fomentar el desarrollo y la difusión de la cultura en todas sus formas.

- **Artículo 71.** "La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades".[26]

  Así, el presente Proyecto de Ley, respondería al mandato constitucional de promover la ciencia, la tecnología y el arte, asegurando que el Estado brinde estímulos específicos para la producción y difusión del arte digital en igualdad de condiciones con otras manifestaciones culturales.

NORMATIVIDAD

Ley 23 de 1982, "Sobre derechos de autor"[27]

- **"ARTÍCULO 2.-** Adicionado por Art. 67, Ley 44 de 1993. Los derechos de autor recaen sobre las obras científicas literarias y artísticas las cuales se comprenden todas las creaciones del espíritu en el campo científico, literario y artístico, cualquiera que sea el modo o forma de expresión y cualquiera que sea su destinación , tales como: los libros, folletos y otros escritos; las conferencias, alocuciones, sermones y otras obras de la misma naturaleza; las obras dramáticas o dramático-musicales; las obras coreográficas y las pantomimas; las composiciones musicales con letra o sin ella; las obras cinematográficas, a las cuales se asimilan las obras expresadas por procedimiento análogo a la cinematografía, inclusive los videogramas; las obras de dibujo, pintura, arquitectura, escultura, grabado, litografía; las obras fotográficas o las cuales se asimilan las expresadas por procedimiento análogo a la fotografía a; las obras de arte aplicadas; las ilustraciones, mapas, planos croquis y obras plásticas relativas a la geografía, a la topografía, a la arquitectura o a las ciencias y, en fin, toda producción del dominio científico, literario o artístico que pueda reproducirse, o definirse por cualquier forma de impresión o de reproducción, por fonografía, radiotelefonía o cualquier otro medio conocido o por conocer:

  Al definir el alcance de los derechos de autor, reconoce la protección de todas las creaciones del espíritu en el campo científico, literario y artístico, sin importar su forma de expresión o medio de reproducción. La norma menciona expresamente diversas categorías de obras, como las cinematográficas, fotográficas, de arquitectura, música, escultura y artes aplicadas, así como aquellas expresadas por "cualquier otro medio conocido o por conocer".

  Sin embargo, a pesar de esta amplitud, el artículo no incluye explícitamente el arte digital ni las obras generadas mediante herramientas tecnológicas o inteligencia artificial. Dado el avance tecnológico y la creciente producción de contenido en entornos digitales, es necesario adicionar la obra digital como una categoría autónoma dentro de la norma, tal como se hizo con el cine y el teatro, como se ha expuesto anteriormente.

- **"ARTÍCULO 30.-** El autor tendrá sobre su obra un derecho perpetuo, inalienable, e irrenunciable para:

  A. Reivindicar en todo tiempo la paternidad de su obra y, en especial, para que se indique su nombre o seudónimo cuando se realice cualquiera de los actos mencionados en el artículo 12 de esta Ley.

  B. A oponerse a toda deformación, mutilación u otra modificación de la obra, cuando tales actos puedan causar o acusen perjuicio a su honor o a su reputación, o la obra se demerite, y a pedir reparación por esto;

  C. A Conservar su obra inédita o anónima hasta su fallecimiento, o después de él cuando así lo ordenase por disposición testamentaria;

  D. A modificarla, antes o después de su publicación;

  E. A retirarla de la circulación o suspender cualquier forma de utilización aunque ella hubiere sido previamente autorizada.

  PARÁGRAFO 1.- Los derechos anteriores no pueden ser renunciados ni cedidos. Los autores al transferir a autorizar el ejercicio de sus derechos patrimoniales no conceden sino los de goce y disposición a que se refiere el respectivo contrato, conservando los derechos consagrados en el presente artículo.

  PARÁGRAFO 2.- A la muerte del autor corresponde a su cónyuge y herederos consanguíneos el ejercicio de los derechos indicados en los numerales a) y b) del presente artículo. A falta del autor, de su cónyuge o herederos consanguíneos el ejercicio de estos derechos corresponderá a cualquier persona natural o jurídica que acredite su carácter de titular sobre la obra respectiva.

  PARÁGRAFO 3.- La defensa de la paternidad, integridad y autenticidad de las obras que hayan pasado al dominio público estará a cargo del Instituto Colombiano de Cultura cuando tales obras no tengan titulares o causahabientes que puedan defender o tutelar estos derechos morales.

  PARÁGRAFO 4.- Los derechos mencionados en los numerales d) y e) solo podrán ejercitarse a cambio de indemnizar previamente a terceros los perjuicios que se les pudiere ocasionar.

  PARÁGRAFO. Adicionado por el art. 2, Ley 1915 de 2018"[28].

  El marco legal vigente en Colombia, representado principalmente por la Ley 23 de 1982 no aborda de manera específica el arte digital ni las obras generadas solo con intervención humana.

  Si bien, reconoce los derechos morales del autor sobre toda obra, sin importar el medio en que se exprese. La mención de "cualquier otro medio conocido o por conocer" en el Artículo 2 sugiere que el arte digital ya está implícitamente protegido dentro del marco normativo actual, sin embargo, la evolución tecnológica ha generado nuevos desafíos que no existían en el momento de su promulgación. La facilidad con la que las obras digitales pueden ser copiadas, alteradas y distribuidas sin autorización plantea la necesidad de una regulación más detallada para garantizar la protección efectiva de los derechos morales del autor.

Ley 397 de 1997. "Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias"[29]

- "**ARTÍCULO 18.- De los estímulos**. El Estado, a través del Ministerio de Cultura y las entidades territoriales, establecerá estímulos especiales y promocionará la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales. Para tal efecto establecerá, entre otros programas, bolsas de trabajo, becas, premios anuales, concursos, festivales, talleres de formación artística, apoyo a personas y grupos dedicados a actividades culturales, ferias, exposiciones, unidades móviles de divulgación cultural, y otorgará incentivos y créditos especiales para artistas sobresalientes, así como para integrantes de las comunidades locales en el campo de la creación, la ejecución, la experimentación, la formación y la investigación a nivel individual y colectivo en cada una de las siguientes expresiones culturales:

  a. Artes plásticas;
  b. Artes musicales;
  c. Artes escénicas;
  d. Expresiones culturales tradicionales, tales como el folclor, las artesanías, la narrativa popular y la memoria cultural de las diversas regiones y comunidades del país;
  e. Artes audiovisuales;
  f. Artes literarias;
  g. Museos Museología y Museografía;
  h. Historia;
  i. Antropología;
  j. Filosofía;
  k. Arqueología;
  l. Patrimonio;
  m. Dramaturgia;
  n. Crítica;
  ñ. Y otras que surjan de la evolución sociocultural, previo concepto del Ministerio de Cultura.

  PARÁGRAFO 1. El Gobierno Nacional promoverá el acceso a líneas de crédito preferencial para el sector cultura, teniendo en cuenta las características de su actividad particular de gestores, creadores, cultores y artistas.

  (Parágrafo 1, Adicionado por el Art. 17 de la Ley 2070 de 2020)

  PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Cultura podrá establecer en sus convocatorias criterios diferenciales para promocionar la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales de grupos cuyos miembros sean población vulnerable.

  (Parágrafo 2, Adicionado por el Art. 17 de la Ley 2070 de 2020)"

  El arte u obra digital ha evolucionado como una forma de expresión legítima con identidad propia, diferenciándose de las artes plásticas, audiovisuales o literarias tradicionales. Su reconocimiento explícito en la Ley aseguraría que sea considerado en los programas de fomento y estímulos culturales.

  La inclusión del literal O y el Parágrafo 3 en el Artículo 18 de la Ley 397 de 1997 es una medida necesaria para garantizar la integración del arte digital en las políticas culturales del país. Su reconocimiento explícito y el establecimiento de programas de promoción asegurarán su desarrollo y consolidación como una forma legítima de expresión artística en la actualidad.

Por su parte, atendiendo al bloque de constitucionalidad, nos remitimos a la **Decisión 351 Régimen Común sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos**[30]

[25] Artículo 70 de la Constitución Política. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#70
[26] Artículo 71 de la Constitución Política. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#71
[27] Extraído de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3431
[28] Ley 23 de 1982. Sobre derechos de autor. Extraído de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3431
[29] Ley 397 de 1997. Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias. Extraído de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=337
[30] Decisión 351 Régimen Común sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos. Extraído de: https://cdr.com.co/wp-content/uploads/2016/03/decisin-andina-351-de-1993.pdf

La Decisión Andina 351 de 1993, que rige la propiedad intelectual en los países de la Comunidad Andina, establece la protección de las obras literarias y artísticas en soportes tangibles e intangibles.

En el ámbito jurisprudencial nacional:

- **La Sentencia C-276 de 1996**[31] de la Corte Constitucional contiene que:

"El derecho de autor protege toda clase de obras intelectuales, en tanto creaciones originarias o primigenias (literarias, musicales, teatrales o dramáticas, artísticas, científicas y audiovisuales, incluyéndose también en los últimos tiempos los programas de computador), o creaciones derivadas (adaptaciones, traducciones, compilaciones, arreglos musicales etc.). En la legislación colombiana, se incorporó la Decisión 351 del Acuerdo de Cartagena, Régimen Común sobre Derecho de Autor y Derechos Conexos, cuyo artículo 4 contiene una enumeración ejemplificativa, no taxativa, de la(s) obras protegidas, la cual incluye, en el literal f), las obras cinematográficas y demás obras audiovisuales expresadas por cualquier procedimiento (...)"[32]

Por lo anterior, el derecho de autor es un mecanismo de protección de la obra en tanto reflejo de la creatividad humana, lo que implica que las creaciones digitales deben ser reconocidas dentro de este marco. Sin embargo, la ausencia de regulación específica para obras digitales, más aún cuando existen obras realizadas por o con inteligencia artificial, genera lagunas jurídicas que pueden afectar los derechos patrimoniales y morales de los artistas que emplean herramientas digitales para expresar manifestaciones artísticas.

En el ámbito jurisprudencial internacional encontramos que:

- A nivel internacional, existen esfuerzos como la **Directiva 2019/790** del Parlamento Europeo sobre derechos de autor. La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) ha señalado en múltiples informes la necesidad de actualizar las legislaciones nacionales para incluir la protección de obras digitales y aquellas creadas con inteligencia artificial.

  Aprobada el 17 de abril de 2019, esta directiva establece normas para armonizar la protección de derechos de autor en entornos digitales dentro de la Unión Europea.

  Introduce disposiciones sobre minería de textos y datos (TDM), un aspecto clave en la formación de modelos de IA, y exige transparencia en el uso de contenido protegido en plataformas digitales.

- **En 2022, la Oficina de Propiedad Intelectual del Reino Unido (IPO)** "publicó los resultados de consultas sobre IA y propiedad intelectual, concluyendo que las obras generadas por IA sin intervención humana no recibirán protección por derechos de autor

[31] Corte Constitucional. Sentencia C-276/96. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-276-96.htm
[32] Ibídem.

Sin embargo, el Copyright, Designs and Patents Act 1988 ya incluye una disposición específica (Artículo 9(3)) que otorga autoría a la persona que haya tomado las medidas necesarias para la creación de una obra generada por computadora".[33]

IV. IMPACTO FISCAL

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

[33] La Oficina de la Propiedad Intelectual del Reino Unido publica una consulta sobre inteligencia artificial y propiedad intelectual. Extraído de: https://www.legalarmy.net/blog/la-oficina-de-la-propiedad-intelectual-del-reino-unido-publica-una-consulta-sobre-inteligencia-artificial-y-propiedad-intelectual

...Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

...Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso."[34]

V. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

SENADO DE LA REPUBL
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 30 del mes Julio del ano 2025
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N° 107 Acto Legislativo N°._____ ,con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: HS. Fabian Diaz Plata
SECRETARIO GENERAL

[34] Sentencia C-315/08, Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-315-08.htm

(+57) 313 377 41 [illegible] fabiandiaz.plata
fabiandiaz.plata [illegible] @FabianDiazPlata

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 30 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.107/25 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LA LEY 23 DE 1982 Y LA LEY 397 DE 1997 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por el Honorable Senador FABIÁN DÍAZ PLATA. 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 GONZALEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 30 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaria 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 GARCIA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: Sady Novoa
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se implementan condiciones que garanticen un efectivo control de asistencia a los congresistas y funcionarios a las sesiones citadas en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C. Julio de 2025

110

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República

Ref. Presentación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se implementan condiciones que garanticen un efectivo control de asistencia a los congresistas y funcionarios a las sesiones citadas en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones".

Conforme con lo previsto en los artículos 139, 140 y ss de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se implementan condiciones que garanticen un efectivo control de asistencia a los congresistas y funcionarios a las sesiones citadas en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones".

Por tal motivo, se anexa el original y dos copias.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

PROYECTO DE LEY N° __ DE 2025 SENADO
"Por medio de la cual se implementan condiciones que garanticen un efectivo control de asistencia a los congresistas y funcionarios a las sesiones citadas en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto implementar mecanismos para hacer un debido control de asistencia de los Congresistas y Funcionarios a las sesiones citadas con el fin de garantizar la debida participación y el correcto ejercicio del trámite legislativo.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 89 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 89. Llamada a lista. Llegada la hora para la cual ha sido convocada la sesión, cada uno de los Presidentes de las Corporaciones ordenarán llamar a lista para verificar el quórum constitucional. En el acta respectiva se harán constar los nombres de los asistentes y ausentes a la sesión. Entre otras razones, se considerarán ausentes quienes no registren su asistencia biométricamente en los primeros treinta minutos a partir de la hora citada, dando lugar al descuento salarial y la multa de un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV).

Además, en el acta constarán las razones de excusa invocadas, con su transcripción textual. Su desconocimiento por el Secretario será causal de mala conducta.

El llamado a lista será de carácter continuado y se deberá registrar biométricamente en diferentes momentos de la sesión y al final de esta. Se dará un tiempo de (5) cinco minutos para los registros biométricos posteriores al del inicio de sesión. Se considerará ausente al congresista que no esté registrado biométricamente durante el lapso abierto para registro en cualquiera de los llamados a lista establecidos.

Para el llamado a lista deberá emplearse preferiblemente por Secretario el procedimiento o sistema técnico biométrico que está aprobado para su funcionamiento en el Congreso, en caso de fallas en el sistema o imposibilidad de sus usos se podrá emplear cualquier procedimiento eficaz y eficiente que cumpla con este fin.

Parágrafo. Si no se realiza el registro Biométrico al finalizar la sesión sin excusa válida se entenderá como inasistencia.

Artículo 3°. Modifíquese el parágrafo del artículo 90 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

Parágrafo. Las excusas por inasistencia serán enviadas a la Comisión de Acreditación Documental de la Respectiva Cámara, en los términos dispuestos por el artículo 60 de este reglamento. Su dictamen será presentado a la Mesa Directiva la cual adoptará la decisión final, de conformidad con la Constitución y la Ley. Simultáneamente, las excusas por incapacidad física serán evaluadas por una comisión de expertos o la entidad médica que haga sus veces en un lapso no mayor a 15 días a partir del momento de la presentación de la excusa.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 268 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 268. Deberes. Son deberes de los Congresistas:

1. Asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte. Para lo cual deberá registrar su asistencia al inicio y al final por medio de las herramientas de identificación biométrica en todas las sesiones.
2. Respetar el Reglamento, el orden, la disciplina y cortesía congresionales.
3. Guardar reserva sobre los informes conocidos en sesión reservada.
4. Abstenerse de invocar su condición de Congresista que conduzca a la obtención de algún provecho personal indebido.
5. Presentarse a su posesión como Congresista, con una declaración juramentada de su patrimonio y de las actividades que puedan significarle ingresos económicos adicionales al cargo de representación popular.
6. Poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.
7. Cumplir las disposiciones acerca de las incompatibilidades y conflictos de interés.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 271 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 271. Inasistencia. La falta de asistencia de los Congresistas se conforma con la carencia de registros biométricos sin excusa válida, las cuales deben realizarse al inicio y al final de todas las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras Legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte los congresistas, este registro incompleto, no causará los salarios y prestaciones correspondientes.

Esta falta producirá una sanción correspondiente de un (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) por cada inasistencia injustificada, todo ello, sin perjuicio de la pérdida de la investidura cuando hubiere lugar.

Mensualmente el Presidente de cada una de las corporaciones y los Presidentes de cada Comisión Constitucional deberán enviar un informe al Consejo de Estado indicando las ausencias por cada congresista y su respectiva justificación, si la hay. Con base en ello, el Consejo de Estado decretará la pérdida de investidura por inasistencia en los casos que corresponda.

Artículo 6°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 5 de 1992:

Artículo nuevo. Los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos que se ausenten a una citación para debates de control político en el Congreso de la República sin justificación alguna, deberán pagar una multa de un (1) salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV).

Para el trámite de las excusas por inasistencia de estos funcionarios, se tendrán en cuenta las mismas disposiciones establecidas para los congresistas.

La asistencia de los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos citados a Debates de Control Político, no se reemplazarán por delegados del mismo, ante la inasistencia aun con delegado le será aplicado lo dispuesto en este artículo. Será disposición del Congreso Pleno, las Cámaras Legislativas o las Comisiones según corresponda determinar la continuidad del debate con el respectivo delegado.

Artículo 7°. La Dirección Administrativa del Senado y de la Cámara de Representantes contarán con 6 meses posteriores a la entrada en vigencia de esta ley para dotar según corresponda a los recintos del Congreso pleno, las Cámaras Legislativas o las Comisiones de sistemas biométricos de registro de asistencia.

Artículo 8°. Vigencia. La presente ley entrará a regir a partir de su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 30 del mes Julio del año 2025 se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 110 Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: HS. Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY _____ DE 2025 SENADO
"Por medio de la cual se implementan condiciones que garanticen un efectivo control de asistencia a los congresistas y funcionarios a las sesiones citadas en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones".

La presente exposición de motivos está compuesta por 6 apartes principales:

Contenido

I. OBJETO DEL PROYECTO 5
II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS 5
III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO 6
IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD 9
V. IMPACTO FISCAL 15
VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO 17

I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto reducir la inasistencia de congresistas y funcionarios que participan en la tarea legislativa del Congreso de la República, implementando el uso obligatorio del sistema biométrico para tomar asistencia al inicio, en el desarrollo y final de cada sesión a la cual se tiene el deber constitucional de asistir, garantizando la gestión de los trámites y el compromiso adquirido con los colombianos.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Proyecto de Ley 035 de 2022 Senado. "Por medio del cual se implementa nuevo control de asistencia de los congresistas". Radicado el 21 de julio de 2022 y asignado a la Comisión Primera Constitucional Permanente, designado ponente único el Senador Ariel Ávila Martínez el cual rindió ponencia positiva. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

Proyecto de Ley 103 de 2024 Senado. "Por medio de la cual se implementan condiciones que garanticen un efectivo control de asistencia a los congresistas y funcionarios a las sesiones citadas en el congreso de la república y se dictan otras disposiciones". Radicado el 06 de agosto de 2024 y asignado a la Comisión Primera Constitucional Permanente, designado ponente único el Senador Carlos Alberto Benavides Mora, quien rindió ponencia positiva para primer debate. El proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura de conformidad a lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

Se radica nuevamente con breves ajustes a efectos de aunar esfuerzos por la eficacia y eficiencia en la Rama Legislativa del poder público.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Es necesario insistir en el presente proyecto de ley, teniendo en cuenta los altos índices de asistencia por un gran número de congresistas y funcionarios, los cuales únicamente asisten al primer registro de asistencia y proceden abandonar el recinto, faltando en el cumplimiento de sus deberes en las sesiones y tareas legislativos, es por esta razón tiene como objetivo implementar la obligatoriedad de registro biométrico al inicio, desarrollo y final de todas las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte, lo anterior para garantizar que el congreso pueda hacer su labor legislativa y sus respectivas funciones constitucionales y legales sin tener como obstáculo la asistencia de los congresistas.

Para lograrlo, se busca implementar la obligatoriedad del registro biométrico junto las sanciones disciplinarias por causal de inasistencia de los congresistas y funcionarios citados a debates, implementando sanciones económicas, reforzando el proceso para la validación de excusas médicas, estableciendo multas a los jefes de las carteras ministeriales que falten a los debates sin justificación alguna, entre otras medidas.

La Ley 5 de 1992, por medio de la cual se expide el Reglamento del Congreso, establece en su artículo 268 que uno de los deberes de los congresistas es "asistir a las sesiones del Congreso pleno, las Cámaras legislativas y las Comisiones de las cuales formen parte". Es decir, que los congresistas tienen la obligación legal de asistir a las sesiones, exceptuando las situaciones en que haya una excusa válida que justifique la ausencia conforme al artículo 90 de la precitada ley. Aquellas situaciones justificadas son:

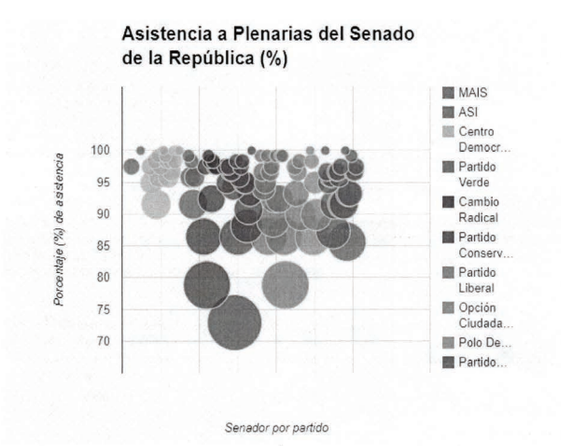
- Caso fortuito o fuerza mayor,
- Incapacidad física comprobada,
- Cumplimiento de una comisión oficial fuera de la sede del Congreso,
- O por autorización de la Mesa Directiva o el presidente de la respectiva Corporación en las situaciones indicadas.

En un reciente estudio de "El ausentismo en el Congreso"[1] podemos ver con claridad y certeza una aproximación a la realidad de Senadores, Representantes y demás funcionarios que no asisten a sus deberes constitucionales.

En esta primera figura podemos observar la muestra de asistencia al Senado.

Los senadores representados por puntos de colores conforme su partido, donde su ubicación nos denota una clara asistencia donde la parte superior es un indicador alto la parte inferior es un indicador deficiente en su asistencia.

[1] El Ausentismo en el Congreso, Rodrigo Azuero y David Zarruk. Publicado en Revista Semana. Extraído de: https://www.semana.com/nacion/multimedia/congreso-estadisticas-del-ausentismo/477895/

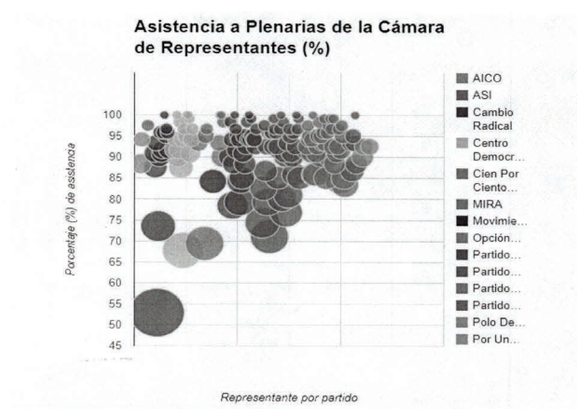


[2]

Podemos observar como el indicador más llamativo son aquellos que se mantienen entre un 85% por ciento de asistencia y son tan solo cuatro quienes tienen el 100% de asistencia, sin embargo, estas gráficas pueden tener un gran margen de error al contar como asistencia aquellos congresistas que se registran al inicio y se retiran.

Ahora bien, por otro lado, la situación en la cámara de representantes es más alarmante, pues casi el 30 % de los representantes elegidos han asistido a menos del 90% de las sesiones.

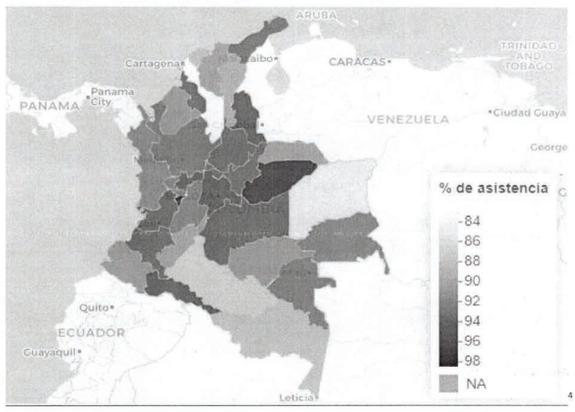
[2] Infografía. El Ausentismo en el Congreso, Rodrigo Azuero y David Zarruk. Publicado en Revista Semana. Extraído de: https://www.semana.com/nacion/multimedia/congreso-estadisticas-del-ausentismo/477895/



[3]

La tercera es un mapa que muestra las estadísticas de asistencia a la Cámara de Representantes por departamento. Según el análisis, los departamentos de Bolívar (82,6 por ciento), Vichada (85 por ciento), Caquetá (87,1 por ciento) y Amazonas (88,4 por ciento) son los departamentos con menor porcentaje de asistencia. Casanare (98 por ciento), en cambio, muestra la mayor participación.

[3] Infografía. El Ausentismo en el Congreso, Rodrigo Azuero y David Zarruk. Publicado en Revista Semana. Extraído de: https://www.semana.com/nacion/multimedia/congreso-estadisticas-del-ausentismo/477895/



[4]

Estas estadísticas nos demuestran el alto índice de ausentismo que tenemos al congreso, con representantes, senadores y funcionarios que no le cumplen al país, resaltando que estas estadísticas pueden ser aún peor puesto que no se tiene un método eficaz, eficiente y pertinente para tomar asistencia evitando fraudes y engaños en este asunto.

Si bien es cierto que los datos representados en las anteriores gráficas datan del 2016, el ausentismo y el reiterado levantamiento de las sesiones por falta de quórum en un hecho notorio y que no ha dado tregua, por esto, se necesita con urgencia un sistema robusto y confiable para tomar asistencia como es la implementación del registro biométrico que debe efectuarse al inicio, desarrollo y fin de las sesiones.

IV. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

ARTÍCULO 2.[5] Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

ARTÍCULO 95.[6] La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;
2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.
4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;
6. Propender al logro y mantenimiento de la paz;
7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;
8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;
9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

ARTÍCULO 113.[7] Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

ARTÍCULO 132.[8] Los senadores y los representantes serán elegidos para un período de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección.

ARTÍCULO 133.[9] Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

ARTÍCULO 134.[10] Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en los casos de faltas absolutas o temporales que determine la ley, por los candidatos no elegidos que según el orden de inscripción o votación obtenida, le sigan en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

En ningún caso podrán ser reemplazados quienes sean condenados por delitos comunes relacionados con pertenencia, promoción o financiación a grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico; dolosos contra la administración pública; contra los mecanismos de participación democrática, ni por Delitos de Lesa Humanidad. Tampoco quienes renuncien habiendo sido vinculados formalmente en Colombia a procesos penales por la comisión de tales delitos, ni las faltas temporales de aquellos contra quienes se profiera orden de captura dentro de los respectivos procesos.

Para efectos de conformación de quórum se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas. La misma regla se aplicará en los eventos de impedimentos o recusaciones aceptadas.

Si por faltas absolutas que no den lugar a reemplazo los miembros de cuerpos colegiados elegidos en una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Consejo Nacional Electoral convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falten más de veinticuatro (24) meses para la terminación del periodo.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Mientras el legislador regula el régimen de reemplazos, se aplicarán las siguientes reglas: i) Constituyen faltas absolutas que dan lugar a reemplazo la muerte; la incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo; la declaración de nulidad de la elección; la renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación; la sanción disciplinaria consistente en destitución, y la pérdida de investidura; ii) Constituyen faltas temporales que dan lugar a reemplazo, la licencia de maternidad y la medida de aseguramiento privativa de la libertad por delitos distintos a los mencionados en el presente artículo.

La prohibición de reemplazos se aplicará para las investigaciones judiciales que se iniciaron a partir de la vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2009, con excepción del relacionado con la comisión de delitos contra la administración pública que se aplicará para las investigaciones que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo.

ARTÍCULO 135.[11] Son facultades de cada Cámara:

1. Elegir sus mesas directivas.
2. Elegir a su Secretario General, para períodos de dos años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara.
3. Solicitar al Gobierno los informes que necesite, salvo lo dispuesto en el númeral <sic> 2 del Artículo siguiente.
4. Determinar la celebración de sesiones reservadas en forma prioritaria a las preguntas orales que formulen los Congresistas a los Ministros y a las respuestas de éstos. El reglamento regulará la materia.
5. Proveer los empleos creados por la ley para el cumplimiento de sus funciones.
6. Recabar del Gobierno la cooperación de los organismos de la administración pública para el mejor desempeño de sus atribuciones.
7. Organizar su Policía interior.
8. Citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros, Superintendentes o Directores de Departamentos Administrativos no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.
9. Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.

ARTÍCULO 136.[12] Se prohibe <sic> al Congreso y a cada una de sus Cámaras:

1. Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.

---

[4] Gráfica. El Ausentismo en el Congreso, Rodrigo Azuero y David Zarruk. Publicado en Revista Semana. Extraído de: https://www.semana.com/nacion/multimedia/congreso

[5] Artículo 2, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#2

[6] Artículo 95, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#95

[7] Artículo 113, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#113

[8] Artículo 132, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#132

[9] Artículo 133, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#133

[10] Artículo 134, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#134

[11] Artículo 135, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#135

[12] Artículo 136, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#136

2. Exigir al Gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado.
3. Dar votos de aplauso a los actos oficiales.
4. Decretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente.
5. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas naturales o jurídicas.
6. Autorizar viajes al exterior con dineros del erario, salvo en cumplimiento de misiones específicas, aprobadas al menos por las tres cuartas partes de los miembros de la respectiva Cámara.

ARTÍCULO 137.[13] Cualquier comisión permanente podrá emplazar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante.

Si quienes hayan sido citados se excusaren de asistir y la comisión insistiere en llamarlos, la Corte Constitucional, despues <sic> de oírlos, resolverá sobre el particular en un plazo de diez días, bajo estricta reserva.

La renuencia de los citados a comparecer o a rendir las declaraciones requeridas, será sancionada por la comisión con la pena que señalen las normas vigentes para los casos de desacato a las autoridades.

Si en el desarrollo de la investigación se requiere, para su perfeccionamiento, o para la persecución de posibles infractores penales, la intervención de otras autoridades, se las exhortará para lo pertinente.

ARTÍCULO 138.[14] El Congreso, por derecho propio se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo periodo iniciará el 16 de febrero y concluirá el 20 de junio.

Entre el 16 de febrero y el 15 de marzo no podrán tramitarse proyectos de leyes estatutarias ni reformas a la Constitución.

En el periodo de sesiones en el que se lleven a cabo las elecciones al Congreso de la República, este periodo iniciará el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.

Si por cualquier causa el Congreso no pudiese reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuese posible, dentro de los periodos respectivos.

[13] Artículo 137, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#137
[14] Artículo 138, Constitución Política de Colombia. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#138

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale. En el curso de ellas sólo podrá ocuparse de los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.

NORMATIVIDAD

LEY 5 DE 1992[15] "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes".

ARTÍCULO 1.[16] Funcionamiento y organización del Congreso. El presente estatuto contiene las normas reglamentarias sobre reuniones y funcionamiento del Senado, la Cámara de Representantes y el Congreso de la República en pleno.

ARTÍCULO 2.[17] Principios de interpretación del Reglamento. En la interpretación y aplicación de las normas del presente Reglamento, se tendrán en cuenta los siguientes principios:

1. Celeridad de los procedimientos. Guardada la corrección formal de los procedimientos, las normas del Reglamento deben servir para impulsar eficazmente el desarrollo de las labores de todo orden del Congreso.
2. Corrección formal de los procedimientos. Tiene por objeto subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido que así se garantiza no sólo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones.
3. Regla de mayorías. El Reglamento debe aplicarse en forma tal que toda decisión refleje la voluntad de las mayorías presentes en la respectiva sesión y consulte, en todo momento, la justicia y el bien común.
4. Regla de minorías. El Reglamento garantiza el derecho de las minorías a ser representadas, a participar y a expresarse tal como lo determina la Constitución.

ARTÍCULO 3.[18] Fuentes de interpretación. Cuando en el presente Reglamento no se encuentre disposición aplicable, se acudirá a las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, la jurisprudencia y la doctrina constitucional.

[15] Ley 5 de 1992, Artículos concordantes. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0005_1992.html#1
[16] Artículo 1, Ley 5 de 1992. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0005_1992.html#1
[17] Artículo 2, Ley 5 de 1992. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0005_1992.html#2
[18] Artículo 3, Ley 5 de 1992. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0005_1992.html#3

ARTÍCULO 4.[19] Jerarquía de la Constitución. La Constitución es norma de normas. En todo caso de Incompatibilidad entre la Constitución y esta ley de Reglamento u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

ARTÍCULO 5.[20] Jerarquía del Reglamento. En desarrollo y aplicación de este Reglamento se entenderán como vicios de procedimiento insubsanables de la Constitución Política:

1. Toda reunión de Congresistas que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa del Poder Público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales. En este evento sus decisiones carecerán de validez, y a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno.
2. El vulnerarse las garantías constitucionales fundamentales.

PARÁGRAFO. Sobre reformas constitucionales prevalecerá lo dispuesto en el artículo 379 constitucional.

ARTÍCULO 6.[21] Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

1. Función constituyente, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.
2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.
3. Función de control político, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.
4. Función judicial, para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política.
5. Función electoral, para elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Defensor del Pueblo, Vicepresidente de la República, cuando hay falta absoluta, y Designado a la Presidencia en el período 19921994.
6. Función administrativa, para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes.
7. Función de control público, para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rindan declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.
8. Función de protocolo, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones.

V. IMPACTO FISCAL

[19] Artículo 4, Ley 5 de 1992. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0005_1992.html#4
[20] Artículo 5, Ley 5 de 1992. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0005_1992.html#5
[21] Artículo 6, Ley 5 de 1992. Extraído de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0005_1992.html#6

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado:

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

asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso."[22]

VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

Atentamente,

FABIAN DIAZ PLATA
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 30 del mes Julio del año 2025 se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 110 Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Hs. Fabian Diaz Plata

SECRETARIO GENERAL

[22] Sentencia C-315/08, Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-315-08.htm

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 30 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.110/25 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPLEMENTAN CONDICIONES QUE GARANTICEN UN EFECTIVO CONTROL DE ASISTENCIA A LOS CONGRESISTAS Y FUNCIONARIOS A LAS SESIONES CITADAS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por el Honorable Senador FABIÁN DÍAZ PLATA. 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 30 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaria 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

Proyectó: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

PROYECTO DE LEY NÚMERO 115 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Bogotá, D. C., __ de Julio de 2025

Lidio García Turbay
Presidente

Diego Alejandro González
Secretario General

Ciudad.

Referencia: Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifica la ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana".

Respetado funcionario,

Radicó ante usted el presente Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifica la ley 1801 de 2016 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", el cual tiene como objetivo realizar ajustes sustantivos y procedimentales a la ley 1801 por las siguientes razones: a) Eficacia, b) Necesidad constitucional, c) Mejora de las facultades de las autoridades en materia de la convivencia y la seguridad.

En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución.

De los Honorables Congresistas,

ANGÉLICA LOZANO CORREA
SENADORA DE LA REPÚBLICA

ANGÉLICA LOZANO CORREA
SENADORA DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY NO. _____ DE 2025

"Por medio de la cual se modifica la ley 1801 de 2016 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana"

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto la modificación de la ley 1801 de 2016 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana con la finalidad de mejorar la eficiencia y efectividad de los procesos y procedimientos, así como ajustar algunas de sus disposiciones sustantivas.

Artículo 2. Aplicación de medios de policía en la materialización de medidas correctivas: adiciónese el siguiente inciso al final del artículo 23 de la Ley 1801 de 2016:

"Las autoridades de Policía podrán aplicar todos los medios de policía de su competencia que estimen necesarios durante la materialización de las medidas correctivas atendiendo a las normas del capítulo I del título I del libro tercero del presente código y a los principios del artículo 8, en especial los de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad."

Artículo 3. Plazos para Acción preventiva por perturbación: modifíquese el artículo 81 de la Ley 1801 de 2016:

"ARTÍCULO 81. Acción preventiva por perturbación. Cuando se ejecuten acciones con las cuales se pretenda o inicie la perturbación de bienes inmuebles sean estos de uso público o privado ocupándolos por vías de hecho, el afectado, los sujetos señalados en el artículo 79 tendrán un plazo de cuarenta y ocho (48) horas desde el momento en el que conocen de la ocupación para solicitar la acción preventiva por perturbación en áreas urbanas y cinco días (5) hábiles en poblaciones dispersas, rurales o de difícil acceso, la Policía Nacional lo impedirá o expulsará a los responsables de ella, dentro de los siete (7) días calendario siguientes al momento en que tenga conocimiento de la solicitud de acción preventiva por perturbación. Cuando no fuere posible la materialización de las medidas en los siete (7) días calendario deberá realizarse con posterioridad a dicho plazo y a la mayor brevedad posible.

El dueño o tenedor realizará las obras necesarias, razonables y asequibles para impedir sucesivas ocupaciones o intentos de hacerlas por vías de hecho, de conformidad con las órdenes que impartan las autoridades de Policía.

Parágrafo. Pasados cuatro (4) meses desde el inicio de la perturbación de la propiedad solo el solicitante que demuestre haber estado en imposibilidad de conocer la perturbación de la propiedad o de ejercer la acción preventiva por perturbación podrá solicitarla."

Artículo 4. Control de actividades que trascienden a lo público. Modifíquese el artículo 86 de la Ley 1801 de 2016 el cual quedará así:

"Artículo 86. Control de actividades que trascienden a lo público. Las personas jurídicas con o sin ánimo de lucro establecidas o que funcionen bajo la denominación de clubes sociales sin ánimo de lucro cuya actividad pueda afectar la convivencia y el orden público, casas culturales, centros sociales privados, sindicatos, o clubes privados o similares, que ofrezcan servicios o actividades de recreación, diversión, expendio o consumo de licor, sala de baile, discoteca, grill, bar, taberna, whiskería, cantina, rockola, karaoke, sala de masajes o cualquier tipo de espectáculo para sus asociados o para el público en general, estarán sujetos a las normas del presente Código.

Parágrafo 1. Como consecuencia de lo anterior, las autoridades de policía competentes en el marco del proceso verbal o los alcaldes distritales, municipales o locales por medio de actos administrativos debidamente motivados podrán establecer horarios de funcionamiento para los establecimientos antes mencionados, y determinar las medidas correctivas por su incumplimiento, de conformidad con lo previsto en el presente Código.

Parágrafo 2. Facúltase a las autoridades de Policía y Comandantes de Estación de Policía para ingresar a los establecimientos mencionados en el presente artículo con el fin de verificar el cumplimiento de horarios dispuestos por los alcaldes distritales o municipales y para imponer las medidas correctivas que correspondan.

Parágrafo 3. Si se evidencia que bajo la figura de sindicato, opera un lugar cuyas actividades trascienden a lo público por tratarse de establecimientos dedicados habitualmente a las actividades económicas de expendio o consumo de licor, sala de baile, discoteca, grill, bar, taberna, whiskería, cantina, rockola, karaoke, sala de masajes o cualquier tipo de espectáculo, o por tratarse de los inmuebles o establecimientos a los que se refiere el artículo 43 de este código el ministerio de trabajo, deberá abstenerse de la expedición del registro sindical de conformidad con los artículos 365 y siguientes del código sustantivo del trabajo o las leyes que lo modifiquen o sustituyan.

Parágrafo 4. Sin perjuicio de las medidas correctivas y medios de policía previstos en este código, cuando las autoridades de policía o inspectores del trabajo adviertan el funcionamiento irregular bajo el abuso del derecho de libertad sindical de establecimientos dedicados al expendio o consumo de licor, sala de baile, discoteca, grill, bar, taberna, whiskería, cantina, rockola, karaoke, sala de masajes o cualquier tipo de espectáculo, o por tratarse de los inmuebles o establecimientos a los que se refiere el artículo 43 de este código podrán iniciar el proceso ante el juez competente para la disolución del sindicato y cancelación del registro sindical."

Artículo 5. Registro Nacional de Medidas Correctivas. Modifíquese el artículo 184 de la Ley 1801 de 2016 el cual quedará así:

"ARTÍCULO 184. Registro Nacional de Medidas Correctivas y de comparendos. La Policía Nacional llevará un registro nacional de medidas correctivas que incluirá la identificación de la persona, el tipo de comportamiento contrario a la convivencia, el tipo de medida correctiva y el estado de pago de la multa o cumplimiento de la medida correctiva.

La Registraduría Nacional del Estado Civil facilitará a las autoridades de Policía el acceso a sus bases de datos para la identificación e individualización de las personas vinculadas a procesos de Policía por comportamientos que afecten la convivencia.

PARÁGRAFO 1. Las personas registradas tienen derecho a conocer las informaciones que se hayan recogido sobre ellas, a la actualización y rectificación de datos errados, y a los demás derechos de habeas data en los términos contemplados en la ley. Las personas naturales tendrán derecho al olvido por medio de la eliminación de la información negativa del registro después de diez (10) años con excepción del registro de multas especiales debidamente impuestas a las que se refiere el artículo 181 de este código.

PARÁGRAFO 2: El Registro Nacional de Medidas correctivas, registrará únicamente casos con medidas correctivas debidamente impuestas por la autoridad de policía competente, no registrará la imposición de comparendos."

Artículo 6. Registro Nacional de procedimientos de policía. Añádase el artículo 184a a la ley 1801 de 2016 el cual quedará así:

"ARTÍCULO 184a. Registro nacional de procedimientos de policía. La Policía Nacional en el lapso de 2 años, deberá poner en marcha un sistema que permita la consulta de comparendos, quejas y querellas en procesos a nivel nacional, distinto al Registro Nacional de Medidas Correctivas. La información contenida en este registro de comparendos, quejas, uso de medios de policía y querellas, sólo podrá ser usada para consulta interna de las autoridades de policía para los efectos señalados en este código y para la publicación de información estadística pública y anonimizada.

PARÁGRAFO 1. El registro del que trata el presente artículo podrá usarse para indicar la reincidencia en conductas contrarias a la convivencia con los efectos señalados en este código.

PARÁGRAFO 2. Las personas registradas tienen derecho a conocer las informaciones que se hayan recogido sobre ellas, a la actualización y rectificación de datos errados, y a los demás derechos de habeas data en los términos contemplados en la ley. Las personas naturales tendrán derecho al olvido por medio de la eliminación de la información negativa del registro después de diez (10) años.

PARÁGRAFO 3. El registro de consulta de comparendos no generará las consecuencias que trata el artículo 183 por el solo hecho de encontrarse en proceso ante la autoridad de policía competente."

Artículo 7. Actividades pedagógicas y servicio comunitario. Modifíquese el artículo 175 de la ley 1801 el cual quedará así:

"**ARTÍCULO 175. Participación en servicio comunitario, curso o actividad pedagógica de convivencia.** Es la obligación de participar en actividades de servicio comunitario, interés público y/o programa pedagógico en materia de convivencia, organizado por la administración distrital o municipal, con una duración de una (1) hora cuarenta y ocho (48) horas que podrán ser distribuidas en varias jornadas de acuerdos las circunstancias del infractor sin superar la seis (6) horas en un día.

La cantidad de horas y las actividades impuestas tendrán en consideración, los comportamientos y la forma en que se afectó a la comunidad o a la convivencia, así como las capacidades, profesión, conocimiento, oficio o afinidades que manifieste el infractor.

PARÁGRAFO 1. Por su naturaleza de carácter pedagógico, esta medida podrá ser impuesta por la autoridad de Policía competente para todos los comportamientos contrarios a la convivencia contenidos en el presente Código, sin perjuicio de las demás medidas correctivas que deban ser impuestas. El personal uniformado y los equipos territoriales de convivencia tienen competencia para imponer la medida correctiva de participación en servicio comunitario, curso o actividad pedagógica de convivencia de hasta seis (6) horas.

PARÁGRAFO 2. El programa o actividad pedagógica de convivencia que se aplique como medida correctiva a niños, niñas o adolescentes, deberá contar con el enfoque adecuado para esta población de acuerdo con la legislación especial vigente.

PARÁGRAFO 3. Para materializar la medida correctiva de que trata el presente artículo, la Policía Nacional podrá trasladar de inmediato al infractor al lugar destinado para tal efecto.

PARÁGRAFO 4. Cuando sea razonable y aconsejable la autoridad de policía por medio de auto motivado podrá conmutar total o parcialmente el pago de multa general por participación en servicio comunitario, curso o actividad pedagógica de convivencia, no serán conmutables las multas especiales.

PARÁGRAFO 5. Las autoridades, municipales o distritales, en el marco de su autonomía deberán establecer mecanismos razonables de reemplazo total o parcial de las multas generales por participación en servicio comunitario, curso o actividad pedagógica de convivencia, diferenciando los mecanismos aplicables a los comparendos, las que estén en firme de acuerdo al parágrafo 6 del artículo 223A y las impuestas por autoridad de policía.

PARÁGRAFO 6. Las actividades de las que trata este artículo no se considerarán en ningún caso educación formal."

Artículo 8. Atribuciones del alcalde Local. Añádase el artículo 205A a la ley 1801 el cual quedará así:

"Artículo 205A. Atribuciones del alcalde Local. El alcalde local es autoridad de policía en su localidad y tiene las siguientes atribuciones:

1. Conocer de Procesos Verbales Inmediatos con competencia concurrente y preferente para la imposición de las medidas correctivas de suspensión temporal de actividad, inutilización de bienes, destrucción de bien y disolución de reunión o actividad que involucre aglomeraciones de público no complejas.
2. Conocer de Procesos Verbales con competencia concurrente y preferente sobre los comportamientos contrarios a la convivencia que ocurran en su respectiva localidad y estén señalados en los artículos 27, 28, 30, 33, 40, 45, 46, 92, 93, 111, 135 y 140, y consecuencia imponer las medidas correctivas contempladas en dichos artículos.

PARÁGRAFO. Cuando potestativamente el alcalde local asume un proceso con competencia concurrente y preferente de acuerdo con el presente artículo el proceso será de única instancia, sin perjuicio del control judicial al que hubiere lugar."

Artículo 9. Atribuciones del alcalde. Se adiciona al artículo 205 de la ley 1801 el parágrafo 3 el cual quedará así:

"**PARÁGRAFO 3.** Sin perjuicio de las demás atribuciones conferidas por este artículo los alcaldes municipales y de los distritos que no cuenten con alcaldes locales estarán investidos de las atribuciones conferidas a los alcaldes locales en el artículo 205A.

Cuando el alcalde asume un proceso con competencia concurrente y preferente el proceso será de única instancia, sin perjuicio de su eventual control judicial."

Artículo 10. Terminación anticipada del proceso por participación en actividades pedagógicas y servicio comunitario. Modifíquese el artículo 219 de la ley 1801 de 2016 el cual quedará así:

"**ARTÍCULO 219. Procedimiento para la imposición de comparendo.** Cuando la autoridad de policía con competencia para expedir orden de comparendo tenga conocimiento comprobado de un comportamiento contrario a la convivencia, podrá expedir orden de comparendo a cualquier persona.

Sin perjuicio de la aplicación de las medidas correctivas que sean competencia de la autoridad de policía con competencia para expedir orden de comparendo, este deberá informar a la autoridad de Policía competente para la aplicación de las demás medidas correctivas a que hubiere lugar.

PARÁGRAFO 1. Las medidas correctivas por los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, o a la organización de eventos que involucren aglomeraciones de público, no se impondrán en orden de comparendo. El personal uniformado de la Policía Nacional pondrá en conocimiento de la autoridad competente, los comportamientos mencionados mediante informe escrito.

PARÁGRAFO 2. Las autoridades de Policía al imponer una medida correctiva deberán de oficio suministrar toda la información al infractor, acerca de los recursos que le corresponde y los términos que tiene para interponerlos.

PARÁGRAFO 3. La participación en programas de los que trata el parágrafo 4 del artículo 175 constará en los registros correspondientes, y podrá ser declarada como forma de terminación anticipada del proceso en caso de orden de comparecer por multa general permitirán declarar la terminación de la actuación en decisión de la autoridad competente para conocer de la medida correctiva de multa."

Artículo 11. Autoridades de policía. Modifíquese el artículo 198 de la ley 1801 el cual quedará así:

"**ARTÍCULO 198. AUTORIDADES DE POLICÍA.** Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana.

Son autoridades de Policía:

1. El presidente de la República.

2. Los gobernadores.

3. Los alcaldes Distritales o Municipales.

4. Los alcaldes Locales.

5. Los Inspectores de Convivencia y Paz rurales, urbanos y corregidores.

6. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos.

7. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

8. Los equipos territoriales de convivencia ciudadana adscritos a autoridades especiales de policía del orden territorial.

PARÁGRAFO 1o. El Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, el Archivo General de la Nación y las entidades territoriales en lo de su competencia, están investidos de funciones policivas especiales para la imposición y ejecución de las medidas correctivas establecidas en esta ley. Cuando se presenten casos de afectación de Bienes de Interés Cultural se regirán exclusivamente en lo de su competencia para la imposición y ejecución de medidas correctivas por las disposiciones establecidas en la Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008.

PARÁGRAFO 2o. Cuando las autoridades de Policía conozcan de un caso de afectación a Bienes de Interés Cultural impondrán las medidas correctivas respectivas encaminadas a detener la afectación al Bien de Interés Cultural y remitirán el caso a la autoridad cultural competente para que tome las acciones necesarias. En caso de encontrarse involucrado un bien arqueológico la remisión se deberá realizar al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), quien será el encargado de imponer las medidas correspondientes.

PARÁGRAFO 3o. La creación de los equipos territoriales de convivencia ciudadana es una potestad de los entes territoriales quienes las ejercerán de acuerdo con su autonomía y las normas aplicables sobre la creación y provisión de empleos públicos."

Artículo 12. Competencia para conocer comportamientos contrarios a la convivencia de niños, niñas y adolescentes. Adiciónese al artículo 198 de la Ley 1801 de 2016.

"**Parágrafo 3.** Las Comisarías de Familia, defensorías de familia y las inspecciones de Convivencia y Paz asignadas específicamente para infancia y adolescencia serán autoridades de policía para aquellos comportamientos contrarios a la convivencia cometidos por niños, niñas y adolescentes en sus respectivos territorios, con arreglo a las medidas que señala la Ley 1098 de 2006.

Las alcaldías deberán señalar por medio de acto motivado las inspecciones de Convivencia y Paz que se asignen para conocer asuntos de infancia y adolescencia, considerando las especiales cualidades de estudios, reputación o experiencia para tales efectos."

Artículo 13. Competencia de los alcaldes locales en proceso verbal inmediato. Modifíquese el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016 el cual quedará así:

"**ARTÍCULO 222. TRÁMITE DEL PROCESO VERBAL INMEDIATO.** Se tramitarán por el proceso verbal inmediato los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, los alcaldes locales, los comandantes de estación o subestación de Policía, los comandantes del Centro de Atención Inmediata de Policía, en las etapas siguientes:

1. Se podrá iniciar de oficio o a petición de quien tenga interés directo o acuda en defensa de las normas de convivencia.

2. Una vez identificado el presunto infractor, la autoridad de Policía lo abordará en el sitio donde ocurran los hechos, si ello fuera posible o, en aquel donde lo encuentren, y le informará que su acción u omisión configura un comportamiento contrario a la convivencia.

3. El presunto infractor deberá ser oído en descargos.

4. La autoridad de Policía hará una primera ponderación de los hechos y procurará una mediación policial entre las partes en conflicto. De no lograr la mediación, impondrá la medida correctiva a través de la orden de Policía.

PARÁGRAFO 1o. En contra de la orden de Policía o la medida correctiva, procederá el recurso de apelación, el cual se concederá en el efecto devolutivo y se remitirá al Inspector de Convivencia y Paz dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes. El recurso de apelación se resolverá dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la actuación y será notificado por medio más eficaz y expedito.

PARÁGRAFO 2o. En caso de que no se cumpliere la orden de Policía, o que el infractor incurra en reincidencia, se impondrá una medida correctiva de multa, mediante la aplicación del proceso verbal abreviado.

PARÁGRAFO 3o. Para la imposición de las medidas correctivas de suspensión temporal de actividad, inutilización de bienes, destrucción de bien y disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas, se deberá levantar acta en la que se documente el procedimiento señalado en el presente artículo, la cual debe estar suscrita por quien impone la medida y el infractor."

Artículo 14. Declaratoria de firmeza del comparendo. Adiciónese el párrafo 6 al artículo 223 A de la Ley 1801 de 2023 así:

"**Parágrafo 6.** Corresponderá a los inspectores y corregidores de Convivencia y Paz en auto separado, el cual no hará parte del proceso verbal abreviado, declarar la firmeza del comparendo cuando se cumplan las condiciones del numeral 5 del presente artículo. Dicho auto será válido como título ejecutivo.

El auto deberá contener la obligación de forma clara, expresa y actualmente exigible y explicar las consecuencias contempladas en el artículo 182 y 183 de este código."

Artículo 15. Obligación de proporcionar información y documentos. Añádase el artículo 223B a la de la Ley 1801 de 2016 el cual quedará así:

"**Artículo 223B. Obligación de proporcionar información y documentos.** Las entidades nacionales y territoriales deberán suministrar todas las copias, documentos, conceptos, insumos y respuestas, así como informes especializados a las autoridades de policía en el término señalado en el proceso de policía, de forma oportuna y gratuita sin excepción.
La omisión a este deber constituirá falta disciplinaria de conformidad con el artículo 67 de la ley 1952 de 2019 o la norma que haga sus veces."

Artículo 16. Suspensión provisional de obras sin licencia. Añádase el siguiente parágrafo al artículo 135 de la Ley 1801 de 2016, así:

"**Parágrafo 6A**: Las autoridades de policía podrán suspender inmediatamente, como medida preventiva, las obras que no cuenten con licencia urbanística, sin perjuicio del procedimiento policivo."

Artículo 17. Medios de prueba. Modifíquese el artículo 217 de la Ley 1801 de 2016 el cual quedará así:

"**ARTÍCULO 217. *Medios de prueba.*** El proceso único de Policía por se rige por la libertad probatoria, son medios de prueba los siguientes:

1. El informe de Policía.
2. Los documentos.
3. El testimonio.
4. La entrevista.
5. La inspección.
6. El peritaje.
7. El indicio.
8. Los demás medios consagrados en la Ley 1564 de 2012 Código general del proceso.

La autoridad de policía hará uso de las pruebas no previstas en este código de acuerdo con las disposiciones que regulen medios semejantes o según su prudente juicio, preservando los principios y garantías constitucionales.

Parágrafo. Cuando manifiestamente se incumplan las normas de seguridad y convivencia en establecimientos abiertos al público se podrá proceder al uso de los medios o medidas correctivas aplicables sin que se exija peritaje, concepto o inspección de autoridad o entidad distinta a la autoridad de policía competente.

Parágrafo transitorio. La policía nacional deberá actualizar los manuales y demás reglamentaciones relevantes para que se acoplen con lo dispuesto en el presente artículo en el plazo de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. En el mismo sentido y término el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá actualizar la resolución 627 de 2006."

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

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 30 del mes Julio del año 2025.
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 115 Acto Legislativo N°. ______, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: HS. Angelica Lozano, Alejandro Carlos Chacón,
Claudia Pérez, Laura Fortich, Oscar Barreto y otros.

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY NO. _____ DE 2025

CONTENIDO

I. Presentación

II. Objeto

III. Justificación

IV. Cuadro resumen de la justificación por artículo

V. Impacto fiscal

VI. Conflicto de Intereses – Artículo 291 Ley 5 de 1992 47

I. Introducción

Durante la vigencia del código con su cambio de paradigma se han identificado algunos problemas puntuales sobre su efectividad, la claridad sobre el régimen procesal de algunos actos, la competencia de los entes territoriales especialmente grandes ciudades y oportunidades de mejora para propiciar medidas que favorezcan la prevención y manejo de conflictos y conductas que afectan la convivencia.

II. Objeto

La presente iniciativa pretende realizar ajustes sustantivos y procedimentales a la ley 1801 por las siguientes razones: a) Eficacia, b) Necesidad constitucional, c) Mejora de las facultades de las autoridades en materia de la convivencia y la seguridad.

III. Justificación:

Colombia tiene una alta demanda de justicia policiva, según los últimos datos publicados por la Dirección Nacional de la Policía solo en el primer semestre de 2023 se emitieron 1'021.077 comparendos de los cuales el 48,7% se concentran en los distritos de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

Por lo anterior urgen medidas para mejorar el proceso verbal y el proceso verbal abreviado, clarificando la independencia procesal del derecho policivo, el procedimiento para la firmeza de comparendo sin oposición, darles facultades a los alcaldes locales de los distritos y a los alcaldes municipales para atender como autoridades de policía los comportamientos que más afectan la convivencia, entre otros.

En ese orden de ideas el proyecto pretende hacer ajustes al código como se explicará a continuación por grupos temáticos indicando la finalidad y conveniencia de los ajustes propuestos.

3. 1 Claridades sobre el proceso y procedimientos de policía

3.1.1 Régimen probatorio

Dada la naturaleza de los procesos y procedimientos de policía antes mencionados está especialmente llamado a observar el principio de libertad probatoria, evitando exigir peritajes cuando hay una palpable infracción a las normas de seguridad y convivencia. Tal libertad probatoria se entiende incorporada por la remisión que se hace en el texto vigente al Código General del Proceso, sin embargo, por técnica normativa y facilidad de consulta de los operadores jurídicos se hace explícito en el texto.

3.1. 2 Infancia y Adolescencia

Se precisa y clarifica la competencia sobre medidas correctivas a Niños niñas y adolescentes.

3.1.3. Colaboración armónica

Cuando otros medios de prueba no sean suficientes las autoridades de policía pueden requerir de peritajes, documentos u otros elementos de otras autoridades, como pueden ser las de salud o ambientales. Por lo tanto, se hace explícito el deber de colaboración.

3.1.4. Acción preventiva por perturbación

La Acción preventiva por perturbación protege a los poseedores y dueños de bienes inmuebles frente a la invasión de los mismos, pero opera con dificultad por la deficiente técnica con la que se redactó la norma pues se da un plazo de 48 horas desde que se produce la perturbación hasta que se restablezca la tenencia plazo evidentemente insuficiente para que el interesado realice la solicitud y para que el personal uniformado actúe.

3.1.5. Firmeza del comparendo

Pasados 5 días, cuando no hay oposición, la ley indica que los comparendos quedan en firme sin embargo no está reglado el procedimiento, la iniciativa pretende dar claridad sobre este procedimiento.

3.1.6. Medida correctiva de participación en servicio comunitario, curso o actividad pedagógica.

Dada la naturaleza del derecho de policía y privilegiando la justicia restaurativa se amplía la medida correctiva de servicio comunitarios tanto en a la cantidad de horas que se pueden imponer como en las multas que se pueden conmutar.

3.2 Competencias y distritos

Como quedó dicho solo en los distritos de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla se concentran cerca de la mitad de los comparendos a nivel nacional. Se considera necesario entonces que los alcaldes locales, que ya existen en los distritos de Bogotá y Barranquilla, puedan ejercer la autoridad de policía en asuntos con especial importancia para la convivencia y respondiendo a las demandas de los habitantes a nivel local, a su vez por coherencia jurídica estas nuevas competencias se asignan también a los alcaldes municipales. En las competencias otorgadas a estos funcionarios se da en el proceso verbal, que en general les corresponde a las inspecciones, se limitan a algunas materias específicas por su relevancia, impacto o naturaleza como se observa en la siguiente tabla que indica las
materias listadas en el articulado.

Artículo	Comportamientos
27	Vida e integridad
28	Seguridad y bienes en relación con los servicios públicos
30	Artículos pirotécnicos y sustancias peligrosas
33	Tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas
40	Comportamientos que afectan a los grupos sociales de especial protección constitucional
45	Comportamientos de quienes soliciten servicios de prostitución
46	Comportamientos de los propietarios, tenedores, administradores o encargados de los establecimientos, inmuebles o lugares donde se ejerza la prostitución
92	Incumplimiento de la normatividad en la actividad económica.
93	Seguridad y tranquilidad que afectan la actividad económica.
111	Comportamientos contrarios a la limpieza y recolección de residuos y escombros y malas prácticas habitacionales
135	Comportamientos contrarios a la integridad urbanística
140	Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público

La competencia se da en forma concurrente y preferente, es decir que los alcaldes podrán conocer preferentemente de determinados casos por su relevancia social, por casos en los que se requiera mayor celeridad que la que pueden dar las congestionadas inspecciones o por ejemplo en el ejercicio de operativos en los que hagan presencia. Es decir que no se propone desplazar a priori la competencia de las inspecciones.

3.3 Obras sin licencia

Otro de los asuntos sustanciales en los que se evidencia que las autoridades de policía requieren mayores facultades es el caso de las obras sin licencia de contracción, lo anterior entendiendo la naturaleza preventiva del derecho de policía es deseable que sin perjuicio de las sanciones a las que haya lugar se pueda suspender la obra de forma inmediata pues que estas obras sigan realizando se mientras se surte el proceso policivo supone riesgos y aumenta los costos en caso de que se deba ordenar la demolición.

3.4 Habeas Data y derecho al olvido

Actualmente existe únicamente el Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC) registro que incluye comparendos donde no se ha impuesto multa o medida correctiva distinta al curso, esta información puede ser consultada y originar discriminación por ejemplo en el mercado laboral tanto público como privado a personas a las que ni siquiera se les ha impuesto una sanción o medida correctiva.

Por lo tanto, se divide el registro de medidas correctivas con el de otros procedimientos, este segundo se restringe para consulta únicamente de las autoridades de policía y además se incluye el derecho al olvido desarrollado por la Corte Constitucional en sentencias tales como la T-699 de 2014 y T-398 de 2023.

IV. Cuadro resumen de la justificación por artículo

Tema	Artículos	Explicación
Pruebas	17	Dada la naturaleza de los procesos y procedimientos de policía antes mencionados está especialmente llamado a observar el principio de libertad probatoria, evitando exigir peritajes cuando hay una palpable infracción a las normas de seguridad y convivencia. De hecho, actualmente tal libertad probatoria se entiende incorporada por la remisión que se hace al Código General del Proceso, sin embargo, por técnica normativa y facilidad de consulta de los operadores jurídicos se hace explícito en el texto
Firmeza del comparendo	14	La ley vigente indica que los comparendos quedan en firme pasados 5 días cuando no hay oposición, sin embargo, la norma no indica el procedimiento, la iniciativa pretende dar claridad sobre este procedimiento.
Colaboración armónica	15	Cuando otros medios de prueba no sean suficientes las autoridades de policía pueden requerir de peritajes, documentos u otros elementos de otras autoridades, como pueden ser las de salud o ambientales. Por lo tanto, se hace explícito el deber de colaboración sin que se pueda cobrar por parte de entidades públicas por copias o conceptos.
Infancia y Adolescencia	12	Se precisa y clarifica la competencia sobre medidas correctivas a niños, niñas y adolescentes.
Materialización de medidas correctivas	2	Se aclara la posibilidad de hacer uso de medios de policía cuando fuere necesario y proporcional para materializar y hacer eficaz las medidas correctivas debidamente impuestas.
Acción preventiva por perturbación	3	La acción preventiva por perturbación protege a los poseedores y dueños de bienes inmuebles frente a la invasión de estos, pero opera con dificultad por la redacción de la norma pues se da un plazo de 48 horas desde que se produce la perturbación hasta que se restablezca la tenencia plazo evidentemente insuficiente para que el interesado realice la solicitud y para que el personal uniformado actúe.
Medida correctiva de participación en servicio comunitario, curso o actividad pedagógica.	7	Dada la naturaleza del derecho de policía y privilegiando la justicia restaurativa se amplía la medida correctiva de servicio comunitarios tanto en a la cantidad de horas que se pueden imponer como en las multas que se pueden conmutar.
Competencias y distritos	7, 8 y 9	Ya que solo en los distritos de Bogotá, Medellín*, Cali** y Barranquilla se concentran cerca de la mitad de los comparendos a nivel nacional. Se considera necesario que los alcaldes locales puedan ejercer la autoridad de policía en asuntos con especial importancia para la convivencia y respondiendo a las demandas de los habitantes a nivel local, a su vez por coherencia jurídica estas nuevas competencias se asignan también a los alcaldes municipales y de distritos que aún no cuentan con alcaldías locales. *Medellín por su ley especial aún no tiene alcaldías locales, pero las podría crear. **El Concejo de Cali se encuentra pendiente de reglamentar las localidades.
Obras sin licencia	16	Se permite suspender inmediatamente obras sin licencia por celeridad y economía.
Datos personales en registros de comparendos y multas	5y 6	Actualmente existe únicamente el Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC) registro que incluye comparendos donde no se ha impuesto multa o medida correctiva distinta al curso, esta información

		puede ser consultada y originar discriminación por ejemplo en el mercado laboral tanto público como privado a personas a las que ni siquiera se les ha impuesto una sanción o medida correctiva. Por lo tanto, se divide el registro de medidas correctivas con el de otros procedimientos, este segundo se restringe para consulta únicamente de las autoridades de policía y además se incluye el derecho al olvido desarrollado por la Corte Constitucional en sentencias tales como la T-699 de 2014 y T-398 de 2023. Estas disposiciones no deben ser entendidas como estatutarias por las mismas razones de la sentencias C-278 de 2024

V. Impacto Fiscal

La Ley 819 de 2003 *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"*, establece, en su artículo 7 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.

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

Por su naturaleza los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de las entidades competentes. Por tal motivo no habrá lugar a la modificación del marco fiscal de mediano plazo o la creación de una fuente adicional de financiación. En este orden de ideas se tiene que la iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un análisis de impacto fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

VI. CONFLICTO DE INTERESES – Artículo 291 Ley 5 de 1992

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

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

(i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.

(ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.

(iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.

(iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.

(v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

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

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1.991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...]»2.

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley al tratarse de normas generales y de interés general no constituye conflicto de interés alguno para ninguno de los autores o coautores de la iniciativa.

actividad pedagógica.		
Competencias y distritos	7, 8 y 9	Ya que solo en los distritos de Bogotá, Medellín*, Cali** y Barranquilla se concentran cerca de la mitad de los comparendos a nivel nacional. Se considera necesario que los alcaldes locales puedan ejercer la autoridad de policía en asuntos con especial importancia para la convivencia y respondiendo a las demandas de los habitantes a nivel local, a su vez por coherencia jurídica estas nuevas competencias se asignan también a los alcaldes municipales y de distritos que aún no cuentan con alcaldías locales. *Medellín por su ley especial aún no tiene alcaldías locales, pero las podría crear. **El Concejo de Cali se encuentra pendiente de reglamentar las localidades.
Obras sin licencia	16	Se permite suspender inmediatamente obras sin licencia por celeridad y economía.
Datos personales en registros de comparendos y multas	5y 6	Actualmente existe únicamente el Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC) registro que incluye comparendos donde no se ha impuesto multa o medida correctiva distinta al curso, esta información puede ser consultada y originar discriminación por ejemplo en el mercado laboral tanto público como privado a personas a las que ni siquiera se les ha impuesto una sanción o medida correctiva. Por lo tanto, se divide el registro de medidas correctivas con el de otros procedimientos, este segundo se restringe para consulta únicamente de las autoridades de policía y además se incluye el derecho al olvido desarrollado por la Corte Constitucional en sentencias tales como la T-699 de 2014 y T-398 de 2023. Estas disposiciones no deben ser entendidas como estatutarias por las mismas razones de la sentencia C-278 de 2024

RESUMEN PROYECTO DE AJUSTES A LA LEY 1801

Tema	Artículos	Explicación
Pruebas	17	Dada la naturaleza de los procesos y procedimientos de policía antes mencionados está especialmente llamado a observar el principio de libertad probatoria, evitando exigir peritajes cuando hay una palpable infracción a las normas de seguridad y convivencia. De hecho, actualmente tal libertad probatoria se entiende incorporada por la remisión que se hace al Código General del Proceso, sin embargo, por técnica normativa y facilidad de consulta de los operadores jurídicos se hace explícito en el texto
Firmeza del comparendo	14	La ley vigente indica que los comparendos quedan en firme pasados 5 días cuando no hay oposición, sin embargo, la norma no indica el procedimiento, la iniciativa pretende dar claridad sobre este procedimiento.
Colaboración armónica	15	Cuando otros medios de prueba no sean suficientes las autoridades de policía pueden requerir de peritajes, documentos u otros elementos de otras autoridades, como pueden ser las de salud o ambientales. Por lo tanto, se hace explícito el deber de colaboración sin que se pueda cobrar por parte de entidades públicas por copias o conceptos.
Infancia y Adolescencia	12	Se precisa y clarifica la competencia sobre medidas correctivas a niños, niñas y adolescentes.
Materialización de medidas correctivas	2	Se aclara la posibilidad de hacer uso de medios de policía cuando fuere necesario y proporcional para materializar y hacer eficaz las medidas correctivas debidamente impuestas.
Acción preventiva por perturbación	3	La acción preventiva por perturbación protege a los poseedores y dueños de bienes inmuebles frente a la invasión de estos, pero opera con dificultad por la redacción de la norma pues se da un plazo de 48 horas desde que se produce la perturbación hasta que se restablezca la tenencia plazo evidentemente insuficiente para que el interesado realice la solicitud y para que el personal uniformado actúe.
Medida correctiva de participación en servicio comunitario, curso o	7	Dada la naturaleza del derecho de policía y privilegiando la justicia restaurativa se amplía la medida correctiva de servicio comunitarios tanto en a la cantidad de horas que se pueden imponer como en las multas que se pueden conmutar.

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 30 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.115/25 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1801 DE 2016 CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaria General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANGÉLICA LOZANO CORREA, ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO, CLAUDIA PÉREZ GIRALDO, LAURA FORTICH SÁNCHEZ, MARCOS DANIEL PINEDA, OSCAR BARRETO QUIROGA, ALEJANDRO VEGA PÉREZ, JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ y otras firmas ilegibles. 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 30 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaria 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

Proyectó: Sally Novoa
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

CONTENIDO

Gaceta número 1419 - Jueves, 14 de agosto de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de Ley número 76 de 2025 Senado, por la cual se expide la Ley de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones. 1

Proyecto de Ley número 77 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 438 de la Ley 599 de 2000 en lo relacionado con las circunstancias de agravación de la falsa denuncia. 9

Proyecto de Ley número 107 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifican la Ley 23 de 1982 y la Ley 397 de 1997 y se dictan otras disposiciones., ... 1 2

Proyecto de Ley número 110 de 2025 Senado, por medio de la cual se implementan condiciones que garanticen un efectivo control de asistencia a los congresistas y funcionarios a las sesiones citadas en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones. 1 7

Proyecto de Ley número 115 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana 21

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025