



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1834

Bogotá, D. C., martes, 30 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 257 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se crea y regula el “Cemento para el Desarrollo”.

<p></p> <p>Bogotá D.C., 16 de septiembre de 2025</p> <p>DOCTOR DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ SECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA E. S. D.</p> <table border="1"><tr><td>REFERENCIA:</td><td>PROYECTO DE LEY «POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA Y REGULA LA PRODUCCIÓN, DESTINACIÓN, CONTROL Y PRECIO DEL “CEMENTO PARA EL DESARROLLO”»</td></tr><tr><td>ASUNTO:</td><td>RADICACIÓN DE PROYECTO DE LEY</td></tr></table> <p>Respetuoso saludo.</p> <p>En mi condición de Senador de la República, en uso de mis atribuciones constitucionales y legales, por medio de presente escrito radico el proyecto de ley de la referencia y, en mi calidad de autor de la iniciativa, solicito como medidamente a su despacho que se proceda a realizar el trámite correspondiente.</p> <p>Atentamente,</p> <p> JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL SENADOR DE LA REPÚBLICA</p> <p>www.julioeliasvidal.com • @julioeliasvidal Capitolio Nacional, Piso 1, Carrera 7 • 48 • 481 • Bogotá, Colombia • Tel: +57 316 016 31 53</p>	REFERENCIA:	PROYECTO DE LEY «POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA Y REGULA LA PRODUCCIÓN, DESTINACIÓN, CONTROL Y PRECIO DEL “CEMENTO PARA EL DESARROLLO”»	ASUNTO:	RADICACIÓN DE PROYECTO DE LEY	<p>PROYECTO DE LEY 257 DE 2024 SENADO</p> <p>«Por medio de la cual se crea y regula el “Cemento para el Desarrollo”»</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Objeto. Con el propósito de reducir los costos de las obras públicas y, de esta forma, optimizar los recursos públicos y facilitar la estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura con interés social y económico para la comunidad, el objeto de la presente ley es crear y regular la producción, precio, destinación y control del “Cemento para el Desarrollo”.</p> <p>Artículo 2. Cemento para el Desarrollo. Créase el “Cemento para el Desarrollo” como una categoría de cemento destinada exclusivamente a ser utilizada como insumo en la construcción de obras públicas; constituida por el veinte por ciento (20%) del cemento producido en el país, elaborado con los mismos estándares y la misma calidad del cemento común u ordinario, el cual se ofrecerá por los productores en el mercado a un precio inferior, según lo establecido en la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Entiéndase por cemento común u ordinario el cemento producido por las cementeras que no hace parte de la categoría de “Cemento para el Desarrollo”.</p> <p>Artículo 3. Producción del Cemento para el Desarrollo. Las cementeras productoras o fabricantes, nacionales o extranjeras, ubicadas en todo el territorio nacional, producirán el “Cemento para el Desarrollo”, cumpliendo los mismos requisitos, parámetros y estándares de calidad previstos en las normas pertinentes para la producción del cemento común u ordinario.</p> <p>En cada cementera, el “Cemento para el Desarrollo” representará el veinte por ciento (20%) del total de su producción, según lo determinen los índices de producción que el fabricante reporte ante la Superintendencia de Industria y Comercio, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional para tal efecto.</p> <p>Página 1</p>
REFERENCIA:	PROYECTO DE LEY «POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA Y REGULA LA PRODUCCIÓN, DESTINACIÓN, CONTROL Y PRECIO DEL “CEMENTO PARA EL DESARROLLO”»				
ASUNTO:	RADICACIÓN DE PROYECTO DE LEY				

Artículo 4. Empaque o presentación del Cemento para el Desarrollo. El empaque del "Cemento para el Desarrollo" deberá llevar impresa la denominación "Cemento para el Desarrollo" en forma visible, permanente, legible y fácilmente identificable para los compradores de este.

Parágrafo. En la reglamentación de que trata el artículo 10 de esta ley, el Gobierno Nacional establecerá las características, especificaciones técnicas y diseño del empaque que identificará al "Cemento para el Desarrollo".

Artículo 5. Precio de venta del Cemento para el Desarrollo por parte de la cementera productora. El "Cemento para el Desarrollo" creado por la presente ley, vendido por el fabricante tanto al consumidor final como a terceros comercializadores o distribuidores, tendrá un precio de venta que deberá ajustarse a los siguientes parámetros:

1. Será fijado por la cementera productora.
2. Será establecido de tal manera que no obligue a las cementeras a incurrir en pérdidas económicas derivadas de la venta a precios por debajo de los costos de producción.
3. En todo caso, deberá ser inferior al del cemento común u ordinario.
4. El menor valor del "Cemento para el Desarrollo" provendrá de una reducción de al menos el cincuenta por ciento (50%) del margen bruto de ganancia de la cementera, respecto del cemento común u ordinario.

Parágrafo. Las cementeras estarán obligadas a suministrar información sobre sus costos de producción y márgenes de ganancia a la Superintendencia de Industria y Comercio. Dicha información se presentará con la periodicidad, forma y detalle que fije el Gobierno Nacional en la reglamentación que se expida de conformidad con el artículo 10 de la presente ley.

La Superintendencia de Industria y Comercio mantendrá la confidencialidad de la información recibida y únicamente la utilizará para ejercer sus competencias de inspección, vigilancia y control, en relación con el cumplimiento de lo previsto en esta ley.

- c) Que el empaque del "Cemento para el Desarrollo" cumpla con lo dispuesto en el artículo 4 de esta ley y en la reglamentación correspondiente.
- d) Que el precio del "Cemento para el Desarrollo" cumpla con los parámetros establecidos en los artículos 5 y 6 de esta ley, según sea el caso.
- e) Que el "Cemento para el Desarrollo" sea efectivamente utilizado como insumo para la construcción de obras públicas.

Artículo 9. Sanciones por el incumplimiento de lo establecido en la presente ley. El incumplimiento de lo señalado en esta ley dará lugar a la imposición de sanciones, por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, así:

1. Si la cementera no tuviere la producción de "Cemento para el Desarrollo" en el porcentaje de ley, incurrirá en las siguientes sanciones:

Primera oportunidad: Multa hasta por un valor de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv).

Reincidencia: Cierre temporal de la empresa por un término de hasta cuatro (4) meses.

2. Si la calidad del "Cemento para el Desarrollo" es inferior a la del cemento común u ordinario, la cementera productora incurrirá en las siguientes sanciones:

Primera oportunidad: Multa hasta por un valor de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv).

Reincidencia: Cierre temporal de la empresa por un término de hasta cuatro (4) meses.

3. Si el empaque del "Cemento para el Desarrollo" no cumple con lo dispuesto en el artículo 4 de esta ley y en la reglamentación correspondiente la cementera productora incurrirá en multa hasta por un valor de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv).

4. Si el precio del "Cemento para el Desarrollo" no cumple con los parámetros establecidos en los artículos 5 y 6 de esta ley, la cementera productora o el tercero

Artículo 6. Precio de venta del Cemento para el Desarrollo por parte de terceros comercializadores o distribuidores. El precio de venta del "Cemento para el Desarrollo", cuando es vendido por terceros comercializadores o distribuidores al consumidor final, deberá ser inferior al del cemento común u ordinario en idéntica proporción al aplicado por la cementera productora del cemento objeto de la transacción, según lo establecido en el artículo anterior.

Artículo 7. Destino y uso exclusivo del Cemento para el Desarrollo. El "Cemento para el Desarrollo" se destinará de manera exclusiva para consumo nacional y ser utilizado como insumo en la construcción de obras públicas.

Para garantizar lo dispuesto en este artículo, la entidad o autoridad contratante de la obra pública en la que se utilizará el "Cemento para el Desarrollo" deberá expedir en favor del consumidor final correspondiente un certificado que autorice su adquisición. Dicho documento deberá contener de manera expresa la cantidad de "Cemento para el Desarrollo" que se autoriza comprar. La compra solamente se podrá realizar cuando el consumidor final entregue al vendedor el original de la referida certificación.

Parágrafo. Sin perjuicio de la eventual responsabilidad penal a que haya lugar, quien expida la certificación a la que se refiere el inciso segundo de este artículo y la emita con información falsa o con el propósito de defraudar el cumplimiento de la destinación específica del "Cemento para el Desarrollo", incurrirá en falta disciplinaria gravísima.

Artículo 8. Control sobre la producción, precio y destinación del "Cemento para el Desarrollo". Para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley:

1. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá sus funciones de inspección, vigilancia y control, en relación con el cumplimiento de esta ley.
2. En la reglamentación que expida el Gobierno Nacional se deberán establecer mecanismos de monitoreo y verificación que permitan corroborar:
 - a) Que en cada cementera el "Cemento para el Desarrollo" represente el veinte por ciento (20%) del total de su producción.
 - b) Que la calidad del "Cemento para el Desarrollo" sea la misma que la del cemento común u ordinario.

comercializador o distribuidor, según sea el caso, incurrirá en multa por un valor equivalente a cuatro (4) veces el precio facturado de todo el "Cemento para el Desarrollo" que se pruebe que se vendió a precio irregular.

5. Si el "Cemento para el Desarrollo" se vende sin recibir la certificación contemplada en el inciso segundo del artículo 7 de esta ley o a sabiendas de que no será efectivamente utilizado como insumo para la construcción de obras públicas, la cementera productora o el tercero comercializador o distribuidor, según sea el caso, incurrirá en multa por un valor equivalente a cuatro (4) veces el precio facturado de todo el "Cemento para el Desarrollo" que se pruebe que se vendió sin el cumplimiento de este requisito o con el conocimiento de la finalidad defraudatoria.

El comprador del "Cemento para el Desarrollo" que adquiera el producto sin aportar la referida certificación o con conocimiento de su destinación indebida también será sancionado de acuerdo con lo establecido en el presente numeral.

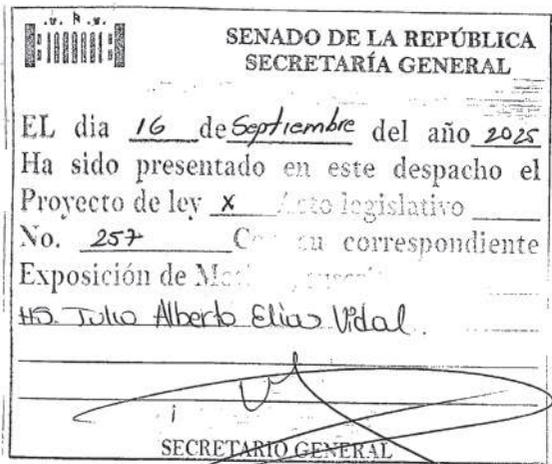
Parágrafo. En la reglamentación a que se refiere el artículo siguiente el Gobierno Nacional podrá definir:

1. De ser necesario, reglas especiales en el procedimiento para imponer las sanciones contempladas en este artículo.
2. Los criterios para determinar la tasación de la multa en el caso de los numerales 1, 2 y 3 de este artículo.

Artículo 10. Reglamentación. Dentro de los seis (6) meses siguientes al inicio de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional, a través de las entidades competentes de acuerdo con sus funciones, deberá expedir la reglamentación detallada y necesaria para su implementación y cumplimiento.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.


JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
 SENADOR DE LA REPÚBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETIVO Y SÍNTESIS DE LA INICIATIVA

En general, el proyecto de ley de "Cemento para el Desarrollo" se presenta como una iniciativa con el potencial de generar beneficios importantes para el país, tanto en términos de reducción de costos en obras públicas como de impulso al desarrollo económico y social.

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo principal crear y regular una nueva categoría de cemento denominado "Cemento para el Desarrollo", destinado exclusivamente a ser utilizado como insumo en la construcción de obras públicas. Con esto se busca reducir los costos de dichas obras, optimizar el uso de los recursos públicos y facilitar la estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura en beneficio de las comunidades en los que se ejecutan tales proyectos.

El "Cemento para el Desarrollo" estaría constituido por el veinte por ciento (20%) del cemento producido en el país, manteniendo los mismos estándares y calidad del cemento común u ordinario. Sin embargo, se vendería al consumidor final a un precio inferior, ajustado para no generar pérdidas a las cementeras, pero con una significativa reducción en el margen de ganancia; incentivando, así, su uso en obras públicas y haciéndolo más asequible.

Al reducir los costos de construcción de obras públicas, se podrán optimizar los recursos disponibles, permitiendo que se ejecuten más proyectos con el mismo presupuesto. Esto es especialmente relevante en un contexto donde la eficiencia en el uso de los recursos contribuye de mejor manera al desarrollo y el bienestar social.

Al establecer parámetros claros para la producción, precio y destinación del "Cemento para el Desarrollo", se asegura que el producto llegue efectivamente a los proyectos de infraestructura pública. Además, se fortalece la vigilancia y el control sobre la calidad del cemento y su uso exclusivo en obras públicas, garantizando así que los beneficios esperados se materialicen de manera efectiva.

Finalmente, cabe destacar que esta iniciativa fomenta una mayor responsabilidad social por parte de las cementeras, al requerirles que contribuyan al desarrollo del país mediante

la producción y venta de cemento a un precio más bajo para obras a cargo del Estado. Esto no solo mejora la imagen de estas empresas, sino que también contribuye al desarrollo económico y social de las comunidades donde se llevan a cabo los proyectos de infraestructura.

II. CONTENIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la República contiene un total de once artículos:

El **ARTÍCULO 1** establece el objeto de la ley, que es la creación y regulación de una nueva categoría de cemento destinada a la construcción de obras públicas: el "Cemento para el Desarrollo".

Este artículo sienta las bases para reducir los costos de dichas obras, optimizar los recursos públicos y facilitar la estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura de interés social y económico. Se especifica que el propósito de la ley es reducir los costos de las obras públicas a través de la creación del "Cemento para el Desarrollo"; la cual se encuentra consagrada en el artículo 2 del proyecto.

Se señala que el "Cemento para el Desarrollo" estará regulado en términos de producción, precio, destinación y control: Como se verá más adelante, la producción se regula en los artículos 3 y 4; el precio en los artículos 5 y 6, la destinación en el artículo 7 y el control en los artículos 8 y 9.

En el **ARTÍCULO 2** se crea el "Cemento para el Desarrollo". Se explica que es una categoría especial de cemento con las siguientes características:

- Está destinada exclusivamente a ser utilizada como insumo en la construcción de obras públicas.
- Debe representar el 20% del total del cemento producido en el país.
- Debe elaborarse con los mismos estándares y la misma calidad del cemento común u ordinario.

- Se debe ofrecer por los productores en el mercado a un precio inferior, respecto del cemento común u ordinario.

Este artículo tiene un **PARÁGRAFO** en el que se aclara que cuando en la ley se hace referencia al cemento común u ordinario, se refiere al cemento que no es "Cemento para el Desarrollo".

Es decir, el "Cemento para el Desarrollo" no se trata de un tipo especial de cemento; es el mismo cemento que producen las cementeras. El punto es que del cemento que produce cada una de las cementeras, el 20% debe destinarse exclusivamente para obras públicas y venderse más barato, en atención al beneficio social que se obtiene por su utilización.

En los artículos subsiguientes se desarrollan cada uno de los aspectos enunciados: La destinación para obras públicas, el porcentaje mínimo que debe representar la producción de "Cemento para el Desarrollo" en cada cementera productora, su calidad y el precio inferior en relación con el cemento común u ordinario.

El **ARTÍCULO 3** regula la producción del "Cemento para el Desarrollo". Se abordan aquí tres aspectos de la producción:

- Los sujetos obligados a la producción del "Cemento para el Desarrollo".
- La calidad con la que se debe producir el "Cemento para el Desarrollo".
- Cuánto "Cemento para el Desarrollo" deben producir los sujetos obligados.

En cuanto a los sujetos obligados a la producción del "Cemento para el Desarrollo", el artículo establece que todas las cementeras, ya sean nacionales o extranjeras, ubicadas en el territorio nacional, estarán obligadas a su producción. De esta manera, se incluye a todas las cementeras con producción en cualquier parte del país, sin importar su origen, asegurando que siempre que se produzca cemento en Colombia, una parte se destine a conformar el inventario de "Cemento para el Desarrollo" disponible.

Sobre la calidad del "Cemento para el Desarrollo", se indica que su producción se debe hacer cumpliendo los mismos requisitos, parámetros y estándares de calidad previstos en las normas pertinentes para la producción del cemento común u ordinario. Esto quiere decir que el "Cemento para el Desarrollo", pese a ser un cemento que tendrá que venderse

con un menor margen de ganancia, no puede ser un cemento de inferior calidad. Como se sostuvo previamente, la idea no es que se fabrique un tipo diferente de cemento, sino que de la producción de cada cementera se destine un porcentaje para ser "Cemento para el Desarrollo".

La pregunta, entonces, es: ¿cuál es el porcentaje de la producción que las cementeras deben destinar para el "Cemento para el Desarrollo"? La respuesta se introduce en este artículo, estableciendo que el "Cemento para el Desarrollo" deberá corresponder al veinte por ciento (20%) del total del cemento que fabrique cada cementera.

Para determinar la cantidad específica que en cada caso corresponderá al veinte por ciento (20%) de la producción, se señala que cada fabricante deberá reportar sus índices de producción a la Superintendencia de Industria y Comercio, y a partir de ese dato, deberá liquidar el veinte por ciento (20%) correspondiente. Se especifica que la reglamentación que el Gobierno haga de la ley deberá incluir la normativa sobre este reporte.

Para poder hacerse una idea de cuánto "Cemento para el Desarrollo" estaría disponible aplicando el porcentaje contemplado en el proyecto de ley, se puede tomar como referencia la estadística de producción de cemento gris para el año 2024, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE¹:

AÑO	MESES	FORMA TON ELABORADAS PRODUCCION	ESTIMADO TONELADAS CEMENTO PARA EL DESARROLLO
2024	Ene	1'006.078	201.215,60
	Feb	1'091.777	218.355,40
	Mar	1'114.426	222.885,20
	Abr	1'146.361	229.272,20
	May	1'093.703	218.740,60
	Jun	1'069.210	213.842,00
	Jul	1'155.669	231.133,80
	Ago	1'189.179	237.835,80
	Sep	1'109.917	221.983,40
	Oct	1'180.815	236.163,00
	Nov	1'121.219	224.243,80
	Dic	1'145.357	229.071,40

¹ Información disponible en internet: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/estadisticas-de-cemento-gris/historicos-estadisticas-de-cemento-gris>

TOTAL 13'423.711 2'483.526,60

En este ejemplo, de las 12.893.703 toneladas de cemento gris que se fabricaron en 2023, más de dos millones y medio de toneladas habrían sido "Cemento para el Desarrollo", destinadas a obras públicas. Esto habría resultado en una reducción del costo de dichas obras, generando un beneficio general al optimizar los recursos públicos disponibles para su financiación, permitiendo así la realización de un mayor número de obras o, en su defecto, la destinación de los recursos remanentes a otros rubros de inversión social.

El **ARTÍCULO 4** del proyecto establece una exigencia específica para el empaque del "Cemento para el Desarrollo". Indica que el empaque debe llevar impresa de manera visible, clara, permanente y fácilmente identificable la denominación "Cemento para el Desarrollo". El objetivo de esta disposición es garantizar que se pueda identificar fácilmente este producto en el mercado, evitando confusiones y facilitando el control sobre su producción, comercialización y destinación.

Vale la pena poner de presente aquí que, al establecer esta obligación en el empaque, tácitamente se impide la venta a granel del "Cemento para el Desarrollo"; la cual dificultaría considerablemente la trazabilidad requerida para hacer cumplir la ley en los términos que se plantean en la iniciativa. Al exigir un etiquetado específico en el empaque, se facilita el seguimiento del producto desde su origen hasta su destino final. Esto permite un control más riguroso de la calidad y de la correcta destinación de este cemento.

Este artículo también tiene un **PARÁGRAFO** en el que se indica que las características, especificaciones técnicas y diseño del empaque que identificará al "Cemento para el Desarrollo" deberán estar contenidas en la reglamentación que el Gobierno Nacional haga de la ley, conforme al artículo 10 del proyecto.

El **ARTÍCULO 5** regula, específicamente, lo atinente al precio del "Cemento para el Desarrollo". Como se dispuso con antelación; concretamente en los artículos 1 y 2 de este proyecto de ley, el objetivo principal del "Cemento para el Desarrollo" es reducir los costos de las obras públicas al disponer de un cemento en el mercado que pueda ser adquirido a un menor valor que el del cemento común u ordinario. Así pues, en este artículo se dispone que el precio de venta del "Cemento para el Desarrollo", en las operaciones que las cementeras productoras o fabricantes hagan directamente con los consumidores

finales o con terceros comercializadores o distribuidores, debe cumplir con cuatro parámetros (que obedecen a los cuatro numerales del artículo):

- **El precio lo fija la cementera productora o fabricante:** La regulación del precio del "Cemento para el Desarrollo" no establece un valor específico o fijo que deba ser aplicado por las cementeras en el momento de su venta. Sino que, manteniendo las condiciones de competencia propias del mercado, el precio lo determina el propio fabricante, quien, además de tener en cuenta los criterios que considere necesarios para definir los precios a los que venderá sus productos, deberá cumplir con los restantes parámetros que se enuncian en este artículo.
- **El precio se establece de tal manera que no obligue a las cementeras a incurrir en pérdidas económicas derivadas de la venta a precios por debajo de los costos de producción:** El precio se establece de manera que las cementeras no deban vender el "Cemento para el Desarrollo" a pérdidas. Por lo tanto, el precio nunca podrá ser inferior a los costos de producción. Esta regulación no busca afectar la viabilidad financiera de las cementeras o llegar a ser confiscatoria, sino que, como se verá en detalle al referirnos al último criterio contenido en el artículo, limita razonablemente el margen de ganancia, en consideración al interés general y al beneficio social pretendido.
- **En todo caso, el precio debe ser inferior al del cemento común u ordinario:** El precio del "Cemento para el Desarrollo", aunque fijado por la cementera, siempre será inferior al del cemento común u ordinario. Esta diferencia de precio garantiza que se cumpla el objetivo principal de esta categoría especial de cemento: ofrecer un insumo más económico para la construcción de obras públicas, sin comprometer la calidad. De esta manera, se reduce el costo total de las obras, permitiendo destinar más recursos a otros proyectos.
- **El menor valor del "Cemento para el Desarrollo" provendrá de una reducción de al menos el cincuenta por ciento (50%) del margen bruto de ganancia de la cementera, respecto del cemento común u ordinario:** El precio establecido por la cementera productora para el "Cemento para el Desarrollo" se debe fijar teniendo en cuenta el margen bruto de ganancia que tiene respecto del cemento común u ordinario. Téngase en cuenta que el margen bruto de ganancia representa la diferencia entre el costo de producción de un producto (en este caso, el cemento) y el precio al que se vende; es decir, es el beneficio que obtiene la empresa por

cada unidad vendida. Para el caso del "Cemento para el Desarrollo" la empresa cementera tendrá que disminuir, como mínimo, la mitad de su ganancia habitual por cada unidad de cemento destinada a esta categoría.

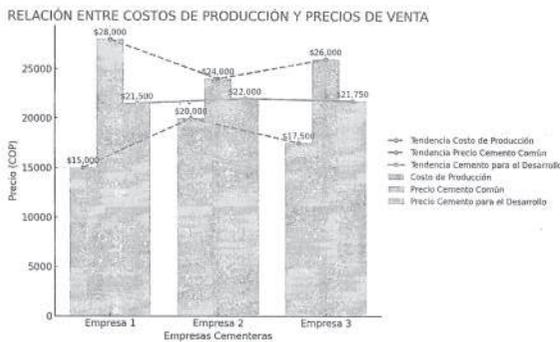
Para explicar mejor esta idea, se plantea a continuación un ejemplo, con valores hipotéticos, en el que se puede ver cuál sería la forma en la que se fijaría el precio del "Cemento para el Desarrollo". Se usará como referencia tres empresas: La empresa 1, que tiene costos de producción bajos y margen bruto de ganancia alto; la empresa 2, que tiene costos de producción altos y margen bruto de ganancia bajo; y, finalmente, la empresa 3, que tiene costos de producción y margen bruto de ganancia medios.

CEMENTERA	COSTO DE PRODUCCION (COP/KILO) *	PRECIO DE VENTA (COP/KILO) *	MARGEN BRUTO DE GANANCIA *	% MARGEN DE GANANCIA *
Empresa 1	\$15.000	\$28.000	\$13.000	86,67 %
Empresa 2	\$20.000	\$24.000	\$4.000	20,00 %
Empresa 3	\$17.500	\$26.000	\$8.500	48,57 %

Para fijar el precio del "Cemento para el Desarrollo" cada una de las cementeras debe reducir al menos en el 50% su margen bruto de ganancia así:

CEMENTERA	PRECIO DE VENTA CEMENTO	MARGEN BRUTO DE GANANCIA	% MARGEN DE GANANCIA	REDUCCIÓN DEL 50% DEL MARGEN BRUTO DE GANANCIA	PRECIO DE VENTA "CEMENTO PARA EL DESARROLLO"	% DESCUENTO "CEMENTO PARA EL DESARROLLO"
Empresa 1	\$28.000	\$13.000	86,67 %	-\$6.500	\$21.500	-23,21%
Empresa 2	\$24.000	\$4.000	20,00 %	-\$2.000	\$22.000	-8,33%
Empresa 3	\$26.000	\$8.500	48,57 %	-\$4.250	\$21.750	-16,35%

Con el fin de ilustrar de manera más clara la relación entre los costos de producción y los precios de venta del cemento, tanto en su modalidad común como en la categoría "Cemento para el Desarrollo", a continuación, se presenta una gráfica comparativa:



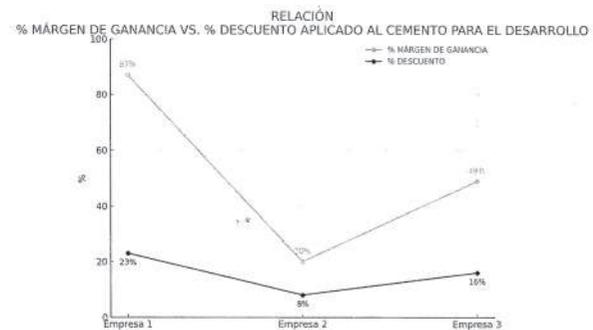
La gráfica que acompaña este análisis ilustra la relación entre los costos de producción y los precios de venta del cemento.

En primer lugar, destaca la disparidad en los costos de producción y en los precios del cemento común entre las distintas empresas cementeras. Estas diferencias son significativas y muestran cómo los costos de producción y los precios de venta del cemento común varían considerablemente entre una empresa y otra.

No obstante, el aspecto más relevante es la tendencia hacia la estabilización que se refleja en los precios del "Cemento para el Desarrollo". Gracias a la fórmula planteada en este proyecto de ley, que establece una reducción de al menos el cincuenta por ciento (50%) del margen de ganancia en comparación con el cemento común, el precio del "Cemento para el Desarrollo" se muestra más uniforme y estable entre las diferentes empresas, independientemente de la disparidad en las otras variables.

Ahora, se presenta una gráfica que ilustra la relación entre el porcentaje de margen de ganancia de las empresas cementeras y el porcentaje de descuento que deben aplicar al "Cemento para el Desarrollo", conforme a lo dispuesto en este proyecto de ley. Esta

visualización permite destacar cómo, a medida que el margen de ganancia de una empresa es mayor, el descuento aplicado al precio del "Cemento para el Desarrollo" también aumenta, reflejando el principio de proporcionalidad que se busca implementar.



La gráfica muestra claramente la relación directamente proporcional entre el margen de ganancia de las empresas cementeras y el descuento que deben aplicar al "Cemento para el Desarrollo". Como puede observarse, las empresas que obtienen un mayor margen de ganancia en la venta de cemento común son las que, en virtud de la fórmula propuesta, deben aplicar un mayor descuento al "Cemento para el Desarrollo". Este enfoque garantiza que el esfuerzo por reducir costos recaiga de manera proporcional sobre aquellas empresas que tienen una mayor capacidad para hacerlo, bajo la premisa de que "el que más gana, más descuento hace", promoviendo así una mayor equidad en el mercado y favoreciendo el uso eficiente de los recursos públicos en la construcción de obras.

Continuando con la explicación del articulado del proyecto, el artículo 5 tiene un **PARÁGRAFO** que establece la obligación de las empresas cementeras de suministrar información detallada sobre sus costos de producción y márgenes de ganancia a la Superintendencia de Industria y Comercio. Esta disposición es fundamental para asegurar que la Superintendencia cuente con los insumos necesarios para ejercer adecuadamente

sus funciones de inspección, vigilancia y control, garantizando que las empresas cumplan con lo dispuesto en esta ley.

La información deberá presentarse con la periodicidad, forma y detalle que determine el Gobierno Nacional en la reglamentación correspondiente, lo que otorga flexibilidad para adaptar los requerimientos a las condiciones específicas del mercado y a las necesidades de supervisión.

Además, se hace un énfasis importante en la confidencialidad de la información suministrada, lo que busca proteger los intereses comerciales de las cementeras, asegurando que dicha información solo se utilice para los fines previstos en la ley. Esto brinda garantías tanto a las empresas, respecto a la protección de su información sensible, como al Estado, en cuanto a su capacidad de supervisar el cumplimiento de los descuentos aplicados al "Cemento para el Desarrollo".

El **ARTÍCULO 6** del proyecto de ley reconoce que la venta de cemento no siempre es realizada directamente por las cementeras al consumidor final, sino que en muchas ocasiones intervienen terceros distribuidores o comercializadores. Estos intermediarios pueden incluir costos adicionales relacionados con su labor, como el transporte y su margen de ganancia. No obstante, el artículo garantiza que el precio del "Cemento para el Desarrollo" al consumidor final siempre sea inferior al del cemento común u ordinario, en la misma proporción que aplique la cementera productora.

Esta disposición asegura que, aunque los distribuidores puedan incluir sus márgenes de ganancia y otros costos operativos, el precio final del "Cemento para el Desarrollo" no se verá afectado en cuanto al descuento aplicado. De esta forma, se protege el objetivo principal de la ley: ofrecer un insumo más económico para las obras públicas, independientemente de los costos asociados a la distribución.

Así, el margen de ganancia del intermediario se mantiene, pero sin alterar la proporcionalidad del descuento que debe recibir el consumidor final respecto al cemento común. Este equilibrio busca mantener la participación de los distribuidores sin que ello perjudique el beneficio económico que esperan obtener o el menor precio del "Cemento para el Desarrollo" destinado a los proyectos de infraestructura pública.

El **ARTÍCULO 7** del proyecto de ley establece de manera clara que el "Cemento para el Desarrollo" tendrá un destino y uso exclusivo: será utilizado únicamente en obras públicas dentro del territorio nacional. Esta disposición asegura que los beneficios económicos derivados de este insumo lleguen directamente a los proyectos de infraestructura, buscando que se logre un mayor impacto social y evita de manera expresa que el "Cemento para el Desarrollo" se exporte.

Para garantizar el control sobre este uso exclusivo, el artículo prevé un mecanismo mediante el cual la entidad o autoridad responsable de la obra pública debe emitir un certificado que autorice la adquisición del "Cemento para el Desarrollo" por parte del consumidor final. Este certificado será un requisito obligatorio para poder efectuar la compra y deberá detallar la cantidad exacta de cemento autorizado, lo que permite llevar un control sobre su destinación y evitar desvíos en su uso.

El **PARÁGRAFO** conduce a la aplicación de sanciones severas para quienes expidan estos certificados de manera fraudulenta, es decir, aquellos que emitan la certificación con información falsa o con el fin de eludir el cumplimiento de la destinación específica del "Cemento para el Desarrollo". Este tipo de conducta se considera una falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la responsabilidad penal a la que pueda dar lugar. De esta forma, se refuerza la responsabilidad de las entidades y se promueve la transparencia en el uso del "Cemento para el Desarrollo", asegurando que cumpla su función de reducir costos en proyectos públicos y promover el bienestar general.

El **ARTÍCULO 8** del proyecto de ley establece un marco claro para el control sobre la producción, precio y destinación del "Cemento para el Desarrollo", con el fin de garantizar el estricto cumplimiento de la ley y que los beneficios económicos lleguen a los proyectos de infraestructura pública.

Este artículo se organiza en dos partes: un primer numeral que define la responsabilidad de la Superintendencia de Industria y Comercio como la autoridad competente para ejercer sus funciones de inspección, vigilancia y control, en relación con el cumplimiento de la ley; y un segundo numeral que señala los mecanismos de monitoreo y verificación que deben ser incluidos en la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional.

<p>El segundo numeral, a su vez, está estructurado en cinco literales que detallan los aspectos clave a controlar:</p> <p>El literal a) versa sobre la producción: Mecanismos para constatar que el "Cemento para el Desarrollo" represente el veinte por ciento (20%) del total de la producción de cada cementera, como lo exige la ley.</p> <p>El literal b) versa sobre la calidad: Mecanismos para verificar que el "Cemento para el Desarrollo" mantenga los mismos estándares de calidad que el cemento común u ordinario, garantizando que el precio reducido no afecte su integridad como insumo de construcción.</p> <p>El literal c) versa sobre el empaque: Mecanismos para controlar que el empaque del "Cemento para el Desarrollo" cumpla con lo dispuesto en el artículo 4 de la ley y en la reglamentación correspondiente, asegurando que el producto pueda ser identificado de manera adecuada.</p> <p>El literal d) versa sobre el precio: Mecanismos para asegurar que el precio del "Cemento para el Desarrollo" cumpla con los parámetros establecidos en los artículos 5 y 6, garantizando que el descuento aplicado por las cementeras se mantenga durante toda la cadena de comercialización.</p> <p>El literal e) versa sobre la destinación: Mecanismos para verificar que el "Cemento para el Desarrollo" sea utilizado exclusivamente como insumo para la construcción de obras públicas, garantizando que los beneficios económicos derivados de su menor valor en el mercado se apliquen en proyectos de infraestructura de interés general.</p> <p>El ARTÍCULO 9 del proyecto de ley define el régimen sancionatorio para las empresas y actores involucrados en la producción y comercialización del "Cemento para el Desarrollo" que incumplan lo dispuesto en la ley. A través de sanciones claras y específicas, este artículo busca asegurar el cumplimiento de las normas y garantizar que el "Cemento para el Desarrollo" cumpla con los estándares y objetivos previstos en el proyecto.</p> <p>El artículo establece diferentes tipos de sanciones según la naturaleza del incumplimiento. Las sanciones son impuestas por la Superintendencia de Industria y Comercio y están</p>	<p>organizadas de manera que se castigue la reincidencia de manera más severa, así como las acciones que tienen un mayor impacto en el incumplimiento de la ley.</p> <p>El régimen sancionatorio está estructurado en cinco numerales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incumplimiento en la producción: Si una cementera no cumple con el porcentaje de producción del "Cemento para el Desarrollo" (20% del total), se impondrán las siguientes sanciones: <ul style="list-style-type: none"> • Primera vez: Multa hasta por mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv). • Reincidencia: Cierre temporal de la empresa hasta por un término de cuatro (4) meses. <p>Esta medida asegura que las cementeras cumplan con su obligación de destinar el porcentaje estipulado de producción, imponiendo una sanción financiera que en caso de reincidencia se agrava con el cierre temporal de la empresa.</p> 2. Incumplimiento en la calidad: Si la calidad del "Cemento para el Desarrollo" es inferior a la del cemento común u ordinario, se impondrán las siguientes sanciones: <ul style="list-style-type: none"> • Primera vez: Multa hasta por mil (1.000) smlmv. • Reincidencia: Cierre temporal de la empresa hasta por un término de cuatro (4) meses. <p>Estas sanciones refuerzan la necesidad de mantener los estándares de calidad.</p> 3. Incumplimiento en el empaque: Si el empaque del "Cemento para el Desarrollo" no cumple con lo dispuesto en el artículo 4 y en la reglamentación correspondiente, se impondrá una multa de hasta quinientos (500) smlmv.
<p>El correcto empaque es clave para identificar y controlar el uso del cemento. Esta sanción busca asegurar que no haya confusión entre el cemento común y el "Cemento para el Desarrollo".</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Incumplimiento en el precio: Si el precio del "Cemento para el Desarrollo" no cumple con los parámetros de descuento establecidos en los artículos 5 y 6, ya sea por parte de la cementera productora o de un tercero distribuidor, se impondrá una multa equivalente a cuatro (4) veces el precio facturado de todo el "Cemento para el Desarrollo" vendido a un precio irregular. <p>Esta sanción económica severa garantiza que los descuentos aplicados en el precio del cemento sean respetados.</p> 5. Incumplimiento en la destinación y certificación: Si el "Cemento para el Desarrollo" se vende sin la certificación requerida (artículo 7) o con el conocimiento de que no será utilizado en obras públicas, tanto la cementera productora como el distribuidor, según sea el caso, será sancionado con una multa equivalente a cuatro (4) veces el precio facturado del cemento vendido en estas condiciones. Además, el comprador que adquiera el cemento sin la certificación o con conocimiento de su destinación indebida también será sancionado. <p>Esta disposición asegura que el "Cemento para el Desarrollo" sea utilizado exclusivamente en obras públicas, como lo estipula la ley, y protege el uso correcto de los recursos públicos.</p> <p>El PARÁGRAFO del Artículo 9 otorga al Gobierno Nacional la facultad para establecer aspectos adicionales relacionados con la imposición de sanciones, en caso de que sea necesario. A través de la reglamentación que el Gobierno expida, se podrán definir dos elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reglas especiales para el procedimiento sancionatorio: El Gobierno tendrá la posibilidad de establecer normas adicionales que regulen el procedimiento para imponer las sanciones estipuladas en el artículo. Esto incluye la capacidad de ajustar el proceso sancionatorio a las circunstancias particulares de los actores 	<p>involucrados, asegurando que las sanciones se apliquen de manera adecuada y proporcional.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Criterios para la tasación de las multas: En el caso de los numerales 1, 2 y 3, que regulan las sanciones por incumplimiento en la producción, calidad y empaque del "Cemento para el Desarrollo", el Gobierno podrá definir criterios específicos para determinar el valor de las multas. Estos criterios permitirán una mayor precisión en la imposición de sanciones, tomando en cuenta factores como la magnitud del incumplimiento, el impacto en el mercado o la reincidencia de la infracción. <p>El ARTÍCULO 10 otorga un término de seis meses para que el Gobierno Nacional, a través de las entidades competentes de acuerdo con sus funciones, expida la reglamentación necesaria para la implementación y cumplimiento de la ley.</p> <p>Finalmente, el ARTÍCULO 11 corresponde a la vigencia, la cual inicia con la promulgación de la ley.</p> <p style="text-align: center;">III. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR UN CONFLICTO DE INTERÉS</p> <p>El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, dispone:</p> <p>ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.</p> <p>Por su parte, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los congresistas en los siguientes términos:</p> <p>ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Todos los</p>

congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

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

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

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

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

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

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

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

e) <Literal INEXEQUIBLE>

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

PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó:

No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra 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.

Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio particular, actual y directo. **No obstante, cabe precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime al congresista de identificar causales en las que pueda estar inmerso.**

IV. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone:

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

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

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

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

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

Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló:

35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas – o las bancadas – tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

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

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 – atrás reseñada – y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptualizado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo

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

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. **Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.** Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

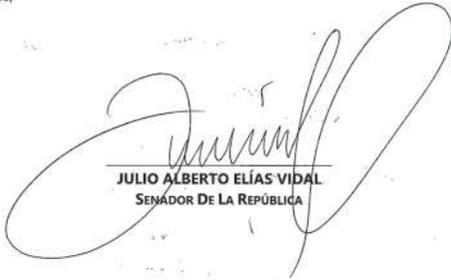
Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que **la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda**, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.

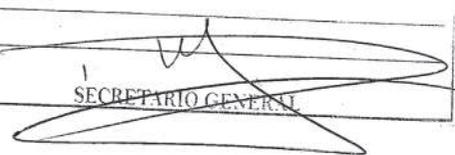
(Subrayado y negrita fuera de texto)

Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional, se advierte que el proyecto será remitido al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectos de que se emita, por parte de esa cartera, un concepto sobre éste y se pronuncie sobre sus aspectos e implicaciones fiscales.

En todo caso, preliminarmente, se considera que la iniciativa no tiene incidencia fiscal, en razón a que los gastos que podrían causarse no implican erogaciones del erario adicionales, sino que corresponderán a los recursos que ya estén disponibles y puedan ser destinados para el propósito correspondiente.

Atentamente,


JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
SENADOR DE LA REPÚBLICA

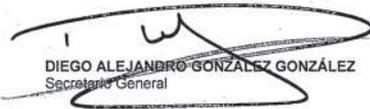
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
EL día 16 de Septiembre del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley 257 Acto legislativo
No. 1257 Con su correspondiente
Exposición de Motivos
Hs. Julio Alberto Elías Vidal.

SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 16 de Septiembre de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.257/25 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA Y REGULA EL "CEMENTO PARA EL DESARROLLO"", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 16 DE 2025

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Revisado: Dr. Diego Alejandro González – Secretario General

PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se adiciona un inciso al artículo 49 de la Ley 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones.

SENADOR **GUSTAVO MORENO** *Energía Nueva*

Doctor **DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ**
 Secretario General
 Senado de la República
 E. S. D.

Asunto: Radicación proyecto de ley "Por medio del cual se adiciona un inciso al artículo 49 de la ley 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones"

Respetado Secretario,

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992, presento ante la honorable Senado de la República el proyecto de ley "POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN INCISO AL ARTÍCULO 49 DE LA LEY 617 DE 2000 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.

Solicito al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992.

Pedro Flores
Senador

Gustavo Moreno A
GUSTAVO MORENO HURTADO
 Senador de la República

Julio Elias
Alex Flores
Fabian Ponce

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto: La presente ley tiene por objeto establecer una prohibición relativa a los cónyuges, compañeros permanentes y parientes de los gobernadores y alcaldes a fin de que no puedan inscribirse ni ser electos como Senadores de la República para así evitar el abuso de poder y la destinación de recursos públicos locales para promover e impulsar candidaturas políticas.

Artículo 2º. Adiciónese un inciso al artículo 49 de la Ley 617 de 2000, modificado por la ley 1148 de 2007 y la ley 1296 de 2009, el cual quedará así:

ARTÍCULO 49. Prohibiciones relativas a cónyuges, compañeros permanentes y parientes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales; concejales municipales y distritales.

Los cónyuges o compañeros permanentes, y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, no podrán ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades del sector central o descentralizados del correspondiente departamento, distrito o municipio, ni miembros de juntas directivas, representantes legales, revisores fiscales, auditores o administradores de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio.

Los cónyuges o (compañeros permanentes) de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, no podrán ser designados funcionarios del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas.

Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales, concejales municipales y distritales y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad; segundo de afinidad, o primero civil no podrán ser contratistas del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas, ni directa, ni indirectamente.

Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales, y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, no podrán ser contratistas del respectivo

departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas, ni directa, ni indirectamente.

Los cónyuges o compañeros permanentes, así como los parientes dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil de los gobernadores y alcaldes municipales y distritales, no podrán inscribirse como candidatos ni ser electos al Senado de la República mientras estos ejerzan su mandato.

En lo que respecta a la inscripción y elección para la Cámara de Representantes, se aplicará la inhabilidad constitucional prevista en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política.

PARÁGRAFO 1º. Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre carrera administrativa.

PARÁGRAFO 2º. Las prohibiciones para el nombramiento, elección o designación de servidores públicos y trabajadores previstas en este artículo también se aplicarán en relación con la vinculación de personas a través de contratos de prestación de servicios.

PARÁGRAFO 3º. Prohibiciones relativas a los cónyuges, compañeros permanentes y parientes de concejales de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría. Tratándose de concejales de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, las prohibiciones establecidas en el presente artículo se aplicarán únicamente para los cónyuges o compañeros permanentes y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil.

Artículo 3º. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Gustavo Moreno A
GUSTAVO MORENO HURTADO
 Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
 SECRETARÍA GENERAL

EL día 16 de Septiembre del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley X del legislativo

No. 258 del correspondiente

Exposición de

Hs. Gustavo Moreno, Pedro Flores, Julio Elias
Urbal, Guido Scheverri, Alex Flores, Fabian
Diaz, Jaime Castellanos

[Firma]
 SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

Este proyecto busca afianzar el proceso democrático y electoral garantizando transparencia, imparcialidad, moralidad e igualdad en la inscripción, campaña y elección de quienes aspiren a ser congresistas evitando el abuso de poder y la destinación de recursos públicos por parte de mandatarios locales para impulsar candidaturas de sus cónyuges, compañeros permanentes o parientes dentro del tercer grado de consanguinidad, segunda de afinidad y primero civil.

2. MARCO NORMATIVO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden legal:

• **CONSTITUCIONALES**

Artículos: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 21, 26, 37, 38, 40, 42, 43, 74, 83, 84, 85, 95, 103, 107, 108 109, 110, 111, 112, 121, 122, 123, 124, 126, 127, 150 155, 157, 158, 179, 180, 181, 258, 259, 262, 264, 265, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 297, 298, 299, 303, 304, 305, 311, 312, 313, 314, 315, 320, 322, 323, 374, 375, 376, 377, 378, 379.

• **LEGALES**

Ley 617 de 2000 "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional"

3. JUSTIFICACIÓN

El presente proyecto de ley se fundamenta en la necesidad de reforzar los principios de transparencia, moralidad administrativa, imparcialidad e igualdad en los procesos democráticos, particularmente en la inscripción, campaña y elección de congresistas. Para tal fin, se requieren reglas que garanticen igualdad de oportunidades, competencia electoral efectiva y protección del interés público frente al clientelismo¹.

¹ Se define como "la fuente de corrupción que tienen los Estados, donde su fundamento se centra en el apoyo o amparo que recibe un grupo determinado de personas a cambio de favores que recibe de otra, comúnmente denominados como "dominantes" (Cerdas, A; 2014).

3.1. Marco teórico: elección pública y diseños de incentivos

De acuerdo con la teoría de la elección pública (*public choice*), desarrollada principalmente por el académico James M. Buchanan (1986), se plantea que los actores políticos no actúan únicamente por el interés público, sino que también responden a incentivos personales y a la maximización de beneficios propios.

En este sentido, los gobernantes locales - gobernadores y alcaldes- pueden encontrar en la promoción de candidaturas de sus cónyuges, compañeros permanentes o parientes cercanos una oportunidad para extender su influencia política y salvaguardar redes clientelares. Esto genera riesgos que, recursos públicos, infraestructura institucional y programas locales se utilicen indirectamente como herramientas electorales en beneficio de un círculo familiar.

Ésta parte de un principio central: los actores políticos son agentes racionales que responden a incentivos. Este supuesto, heredado del modelo económico del *Homo economicus*², implica que tanto políticos como burócratas, votantes y grupos de interés persiguen objetivos propios, tales como el poder, el prestigio, la estabilidad laboral o el beneficio económico.

En ese orden de ideas, Buchanan (1986) sostiene que el sector público no está compuesto por lo que él denomina: "guardianes desinteresados del bien común", sino por individuos con motivaciones y restricciones específicas. Por lo tanto, las instituciones políticas deben estar diseñadas de modo en que se alineen los incentivos individuales con los objetivos sociales, reduciendo al mínimo las oportunidades para conductas oportunistas.

Bajo este enfoque, la teoría analiza el comportamiento de distintos actores:

I) Políticos y gobernantes, quienes se asume que buscan maximizar su probabilidad de reelección, su influencia y el poder. Esto puede llevarlos a la adopción de políticas populares a corto plazo, incluso si son insostenibles a largo plazo, o a favorecer grupos con capacidad de movilización electoral.

II) Burócratas, que según la teoría tienden a maximizar el tamaño de su presupuesto y la estabilidad de su posición. Algunos autores como Niskanen (1971) argumentan que la burocracia pública desarrolla incentivos para expandir sus competencias y justificar aumentos presupuestales, aunque no siempre esté vinculado con mejoras en la eficiencia o el bienestar social.

III) Votantes, quienes actúan con "racionalidad limitada" y bajo el fenómeno del votante racionalmente ignorante: dado que el costo de informarse completamente sobre todos los asuntos políticos es alto y el voto individual rara vez cambia el resultado de una elección, los ciudadanos tienen a delegar información en medios,

² Se trata de un término que se define como el "hombre económico" y que se utiliza para representar al ser humano como un tomador de decisiones ideales con total racionalidad, acceso a la información e interesado en objetivos coherentes y egoístas. (Miedes, B. & Florez, D.; 2013).

partidos o líderes. Esto deja espacio para que los intereses organizados influyan desproporcionadamente en la agenda política.

IV) Grupos de interés y lobbies, que operan buscando rentas (*rent-seeking*), entendidos como los beneficios económicos derivados de favores regulatorios, subsidios o barreras de entrada.

Uno de los aportes más destacados de la teoría es su énfasis en el diseño de incentivos, de manera que, si los actores políticos responden a estímulos racionales, entonces es posible configurar estructuras institucionales que reduzcan el riesgo de abuso de poder y el uso indebido de los recursos públicos. Así, las inhabilidades para que los familiares cercanos de los gobernadores o alcaldes puedan postularse al Senado no son un simple acto restrictivo, sino un mecanismo para corregir una falla institucional: la tentación de utilizar el aparato estatal local y departamental como plataforma electoral. Al impedir esta posibilidad, se modifica el conjunto de incentivos y se reduce el beneficio esperado de prácticas clientelistas o el desvío de los recursos.

Por otro lado, hay que tener presente el principio de igualdad de oportunidades políticas y la competencia electoral, comprendido como la premisa en la que todos los ciudadanos deben tener la posibilidad real de participar en los procesos políticos en condiciones de igualdad. Esto incluye tanto el derecho a votar como el derecho a ser elegido, sin que existan ventajas indebidas que favorezcan a determinados individuos o grupos.

Sin embargo, en la práctica, esta igualdad formal puede verse vulnerada por factores como el acceso desigual a recursos económicos, el control sobre medios de comunicación, la existencia de redes clientelares o la utilización de recursos públicos para favorecer candidaturas específicas. Así, la igualdad de oportunidades políticas no puede limitarse únicamente a garantizar que todos los ciudadanos puedan inscribirse como candidatos: la igualdad formal (el derecho reconocido en la norma) debe complementarse con la igualdad material (la posibilidad real de competir).

En teoría cualquier ciudadano colombiano mayor de edad podría presentarse a elecciones legislativas, sin embargo, en la práctica quienes cuentan con el respaldo de un gobernador o un alcalde en ejercicio - especialmente siendo familiares cercanos- tienen un acceso privilegiado a: redes de funcionarios y contratistas con capacidad de movilizar votos; recursos logísticos, como vehículos, personal y eventos oficiales; mayor visibilidad mediática gracias a la plataforma institucional; e influencia indirecta sobre programas sociales y obras públicas en períodos preelectorales, de manera que estas situaciones crean una ventaja comparativa ilegítima que vulnera el principio de igualdad de oportunidades, incluso sin el uso directo de recursos públicos en campaña.

Si bien la competencia electoral no es un fin en sí mismo sino un medio para garantizar que los gobernantes respondan a los intereses de la ciudadanía y no a

redes particulares de poder, un sistema electoral competitivo obliga a los candidatos a persuadir a los votantes mediante propuestas y desempeño, y no mediante ventajas estructurales derivadas del poder incumbente.

De esta forma cuando ciertos actores pueden acceder al poder legislativo como consecuencia de la plataforma construida desde el poder local, departamental o regional por un familiar, el proceso electoral pierde legitimidad³ por dos razones:

I) distorsión del voto informado, donde el electorado puede asociar el trabajo del funcionario en ejercicio con la candidatura del familiar aun cuando sean personas y propuestas distintas;

II) perpetuación de élites políticas cerradas, a partir de las redes familiares y clientelares con tendencia a reproducirse, reduciendo la renovación política y la diversidad de representantes.

Asimismo, en todos aquellos sistemas democráticos, el diseño institucional busca equilibrar la representación política con la prevención de abusos de poder. Sin embargo, en entornos donde las estructuras locales de gobierno ejercen un proceso determinante en la vida económica y social, surge el riesgo de que se conviertan en instrumentos para la continuación de las élites políticas. Este fenómeno, ampliamente estudiado bajo el concepto de captura del Estado y, específicamente, la "captura local", se vincula estrechamente con la noción de *rent-seeking* o búsqueda de rentas no productivas (Garay, L.& et al.; 2008).

3.1.1. Captura local y búsqueda de rentas

El término de "captura local" hace referencia al control que ejercen los grupos de interés, frecuentemente familiares o empresariales, sobre las instituciones públicas de un territorio específico, orientando sus decisiones hacia beneficios privados en detrimento del bienestar general (Acemoglu, D. & Robinson, J. citado por Gallagher, D.; 2013). Este control no siempre se manifiesta de forma explícita, sino que muchas veces se perpetúa a través de mecanismos legales y electorales que aparentan ser legítimos.

El *rent-seeking*, introducido por el académico Gordon Tullock en su obra *The welfare costs of tariffs, monopolies and theft* (1967) y popularizado por la economista Anne Krueger (1974), describe la obtención de beneficios económicos mediante la manipulación del entorno político y normativo, en lugar de generar riqueza a través de actividades productivas. En escenarios de captura local, el *rent-seeking* puede tomar la forma de contratos adjudicados de manera discrecional, distribución de

³ La legitimidad entendiéndose como a la aceptación y reconocimiento del proceso electoral por parte de los ciudadanos como un proceso justo y válido para elegir a sus representantes y distinguiendo dos tipos de legitimidad democrática: *legitimidad del régimen*, referida a "la elección popular de un sistema democrático de gobierno" y, *legitimidad electoral*, comprendida como "la fiel implementación de dicha elección en la conducción de los procesos electorales". (Gardner, A.; s.f.).

<p>subsídios a aliados políticos o la manipulación de políticas públicas para favorecer a un grupo reducido.</p> <p>De esta forma, cuando un gobernador o alcalde promueve la candidatura de un familiar cercano para un cargo de alcance nacional -como el Senado de la República-, existe un riesgo latente de que la estructura institucional local se utilice como plataforma para mantener el control político a escala territorial y legislativa, ampliando las oportunidades de <i>rent-seeking</i> a mayor escala.</p> <p>Este fenómeno no sólo implica un uso ineficiente de los recursos, sino que también, distorsiona las prioridades gubernamentales. Cuando el talento y el capital humano son desviados hacia actividades de búsqueda de rentas, la innovación, la competencia productiva y la inversión social se ven desplazadas (Murphy, K., Shleifer, A. & Vishny, R.: 1991). En el ámbito regional, las élites pueden asignar contratos, empleos públicos y recursos de inversión a redes de apoyo, lo que asegura la lealtad de éstas y consolida su poder electoral. Si este esquema se extiende a nivel central, se crea un "circuito cerrado" que reduce la pluralidad y diversidad representativa.</p> <p>La captura local combinada con el <i>rent-seeking</i> deteriora la competencia electoral. En un entorno donde un candidato cuenta con la maquinaria política y financiera de una administración regional, departamental o local, la igualdad de condiciones para los demás aspirantes desaparece. La democracia no solo requiere de elecciones libres sino también competitivas; de lo contrario, se convierte en una fachada que legitima la concentración del poder.</p> <p>3.2. En América Latina y Colombia</p> <p>En América Latina, la presencia de clanes familiares en la política se asocia con niveles más altos de corrupción y con una menor provisión de bienes públicos esenciales (Galor, Moav y Vollrath, 2009). Esta relación coincide con lo planteado por Lipton, Werner y Gonçalves (2017): la corrupción reduce la capacidad del Estado para cumplir sus funciones básicas y genera costos de alcance macroeconómico. Además, suele venir acompañada de mayores niveles de desigualdad. Entre los efectos más visibles en varios países de la región se encuentran: (i) menor suministro de bienes públicos —con impactos desproporcionados sobre los hogares pobres—; (ii) asignación ineficiente de talento y capital por incentivos distorsionados; (iii) aumento de la desconfianza social y erosión de la legitimidad gubernamental; y (iv) mayor incertidumbre económica, con la consiguiente caída de la inversión privada y extranjera.</p> <p>En el contexto político colombiano, la relación directa entre el ejercicio de cargos de elección popular en el ámbito territorial y la promoción de candidaturas al Congreso de la República ha evidenciado riesgos significativos de abuso de poder y uso indebido de recursos públicos con fines electorales. Esta práctica, señalada por el Consejo Nacional Electoral (2022), ha generado preocupación por la posible</p>	<p>manipulación de procesos democráticos y la falta de equidad en las contiendas electorales.</p> <p>Si bien, el ordenamiento jurídico ya contempla inhabilidades e incompatibilidades para prevenir conflictos de interés, existen vacíos que permiten que el poder local se convierta en una plataforma para proyecciones políticas nacionales. Así, diversos casos documentados muestran que algunos alcaldes, gobernadores y otros funcionarios territoriales han utilizado su posición y los recursos institucionales a su disposición para favorecer candidaturas afines, afectando la libre competencia política y vulnerando el derecho de la ciudadanía a participar en elecciones libres de presiones indebidas.</p> <p>Por ejemplo, en recientes comicios se han presentado denuncias sobre el uso de infraestructura y personal de alcaldías para promover aspiraciones legislativas de familiares directos de mandatarios locales, mediante su participación en eventos proselitistas o la difusión de propaganda a través de canales institucionales.</p> <p>La ausencia de restricciones claras a la participación de cónyuges, compañeros permanentes y parientes cercanos de mandatarios locales en elecciones legislativas propician dinámicas de favorecimiento electoral, donde los logros de la administración territorial pueden ser instrumentalizados para obtener ventajas políticas. Un caso ilustrativo se presenta cuando un alcalde en ejercicio ejecuta obras públicas en su municipio mientras su cónyuge o hermano adelanta simultáneamente una campaña al Senado, generando un evidente riesgo de aprovechamiento político.</p> <p>3.3. Contenido de la propuesta</p> <p>Para cerrar dichos vacíos, el presente proyecto amplía la prohibición prevista en el artículo 49 de la Ley 617 de 2000, extendiendo la inhabilidad de inscripción y elección al Senado de la República a cónyuges, compañeros permanentes y parientes cercanos de gobernadores y alcaldes mientras dure el mandato local.</p> <p>Esta medida se fundamenta en el principio de igualdad (artículo 13 de la Constitución Política) y en el derecho a elegir y ser elegido en condiciones equitativas (artículo 40).</p> <p>En el plano internacional, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (artículo 7) recomienda fortalecer la integridad y la transparencia en los procesos electorales para evitar interferencias de intereses personales (ONU, 2023). Países como Chile han adoptado disposiciones similares - su Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades prohíbe la postulación a cargos legislativos de familiares directos de alcaldes en ejercicio- con el fin de prevenir injerencias indebidas.</p> <p>Asimismo, el fortalecimiento de estas prohibiciones responde al principio de moralidad administrativa establecido en el artículo 209 de la Constitución Política, que dispone que la función administrativa debe estar al servicio de los intereses</p>
<p>generales y se desarrolla con fundamento en la transparencia, imparcialidad y eficacia. La experiencia nacional evidencia que, en ausencia de controles, se pueden desviar contratos, programas sociales o recursos públicos para favorecer campañas afines, lo que debilita la confianza ciudadana en las instituciones.</p> <p>Los principios orientadores del presente proyecto de ley se sustentan en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prevenir conflictos de interés derivados de vínculos familiares con autoridades locales en ejercicio. Por ejemplo, evitar que un gobernador gestione recursos públicos que indirectamente impulsen la campaña de su hija al Congreso. • Evitar la destinación de recursos públicos y estructuras administrativas locales con fines proselitistas, como la asignación de contratos o eventos culturales que se utilicen para promoción política de un pariente candidato. • Garantizar la igualdad de oportunidades electorales, evitando que algunos aspirantes cuenten con ventajas indebidas derivadas del acceso privilegiado a la administración territorial. • Fortalecer la legitimidad del sistema democrático, reduciendo percepciones de clientelismo y nepotismo mediante procesos más justos y transparentes. <p>La propuesta no restringe indefinidamente el derecho fundamental a la participación política: opera sólo durante el tiempo de ejercicio del familiar que ostenta el cargo de elección popular local. Se trata de una limitación temporal, proporcional y razonable, acorde con la jurisprudencia constitucional que valida restricciones orientadas a proteger principios superiores como la igualdad y la transparencia electoral.</p> <p>Referencias bibliográficas</p> <p>Cerdas, J. (2014). El clientelismo político: una revisión del concepto y sus usos. Anuario de Estudios Centroamericanos. Pp. 311-338. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/152/15233350015.pdf</p> <p>Consejo Nacional Electoral. (2022). Informe sobre riesgos de abuso de poder en procesos electorales. Bogotá: CNE.</p> <p>Consejo Nacional Electoral. (2022). Informe de evaluación de riesgos electorales por injerencia indebida de autoridades locales. Bogotá: CNE.</p> <p>Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia.</p> <p>Congreso de la República de Colombia (2000). Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 44.188.</p>	<p>Galor, O., Moav, O. & Vollrath, D. (2009). Inequality in Landownership, the Emergence of Human-Capital Promoting Institutions, and the Great Divergence. Disponible en: https://doi.org/10.1111/j.1467-937X.2008.00506.x</p> <p>Gallagher, D. (2013). Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty. Disponible en: http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27001</p> <p>Garay, L. & et al. (2008). La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia. Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia. Disponible en: https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/01/Captura-y-Reconfiguracion-Cooptada-del-Estado-en-Colombia.pdf</p> <p>Gardner, J. (s. f.). Democratic Legitimacy under conditions of severely depressed voter turnout. Disponible en: https://lawreview.uchicago.edu/online-archives/democratic-legitimacy-under-conditions-severely-depressed-voter-turnout</p> <p>Lipton, D., Werner, A., & Gonçalves, C. (2017). Corrupción en América Latina: un balance. <i>Diálogo a fondo</i>.</p> <p>Miedes, B. & Flórez, D. (2013). La invención del homo economicus y la expulsión de la ética de la economía. ¿Un camino sin retorno?. Revista de Economía mundial. Pp. 229-247. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/866/86629567013.pdf</p> <p>Murphy, KM, Shleifer, A. y Vishny, RW (1991). La asignación de talento: Implicaciones para el crecimiento. Revista trimestral de economía, 106 (2), 503-530.</p> <p>Niskanen, J. (1971). Bureaucracy and Representative Government. Disponible en: https://doi.org/10.4324/9781315081878</p> <p>Nobel Lectures. (1992). The constitution of Economic Policy. Disponible en: https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1986/buchanan/lecture/</p> <p>Organización de las Naciones Unidas. (2023). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Nueva York: ONU.</p> <p>República de Chile. Ley N° 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, promulgada el 31 de marzo de 1988 en el Diario Oficial.</p> <p>Tullock, G. (1967). The Welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. Western Economics Journal. Disponible en: https://cameroneconomics.com/tullock%201967.pdf</p>

IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2.003 establece que "el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitirá copia de este proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias, determine la viabilidad fiscal de este proyecto de ley y remita concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

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

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

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la expertise en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la

República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."

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

4. IMPEDIMENTOS

Como autor de esta iniciativa considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

5. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, este proyecto de ley se justifica con el fin de garantizar la transparencia, moralidad, igualdad e imparcialidad en el proceso electoral y democrático con el fin de evitar abusos de poder y destinar irregular de recursos públicos por parte de las autoridades públicas.

6. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de acto legislativo que fortalecerá el ejercicio electoral y democrático del país.

Pedro Flores
Senador

GUSTAVO MORENO HURTADO
Senador de la República

Julio Vidal
Senador

GustavoMoreno... GustavoMorenoHurtado GustavoMoreno_51

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 16 de Septiembre de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.258/25 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UN INCISO AL ARTÍCULO 49 DE LA LEY 617 DE 2000 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores GUSTAVO MORENO HURTADO, PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS, JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL, GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHITA, ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ, FABIÁN DÍAZ PLATA, JAIRO CASTELLANOS SERRANO. La materia de que 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
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 16 DE 2025

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Lidio Arturo García Turbay
LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

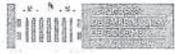
Diego Alejandro González
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyecto: Salfy Novoa
Revisó: Dra. Delli Rojas – Jefe (E) Sección Leyes
Revisó: Dr. Diego Alejandro González – Secretario General

SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL
EL día 16 de Septiembre del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley X Acto legislativo No. 258 Comisión correspondiente Exposición de Motivos
H.S. Gustavo Moreno, Pedro Flores, Julio Elías Vidal, Guido Echeverri, Alex Flores, Fabián Díaz, Jairo Castellano
SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se crea el Fondo de Dignidad y Justicia Laboral para los extrabajadores víctimas de SaludCoop EPS y se dictan otras disposiciones.



Bogotá D.C., septiembre de 2025

Doctor

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ SECRETARIO GENERAL

Honorable Senado de la República E. S. D. Ciudad

Ref.: Radicación Proyecto de Ley.

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley: "Por medio de la cual se crea el Fondo de Dignidad y Justicia Laboral para los extrabajadores víctimas de SaludCoop EPS y se dictan otras disposiciones." A continuación, los alcances del objeto del proyecto y, en consecuencia, le solicitamos dar comienzo al trámite legislativo respectivo.

De los honorables Congressistas,

Signature of Eduard Sarmiento Hidalgo
EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara
por Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO

Signature of Sandra Ramirez Lobo Silva

SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA
Senadora de la República
Partido COMUNES

PROYECTO DE LEY 260 DE 2025

"Por medio de la cual se crea el Fondo de Dignidad y Justicia Laboral para los extrabajadores víctimas de SaludCoop EPS y se dictan otras disposiciones.

"EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Créase el Fondo de Dignidad y Justicia Laboral de los extrabajadores de SaludCoop EPS, destinado a garantizar el reconocimiento y pago de los derechos laborales, salariales y pensionales afectados con ocasión de la intervención, liquidación de la EPS, como también afectados por la cesión de contratos laborales hacia otras entidades del sector salud, siempre y cuando los extrabajadores no hubiesen logrado el pago efectivo de sus acreencias laborales por parte de la liquidación, las cesiones contractuales o los mecanismos ordinarios de cobro judicial.

Artículo 2. Naturaleza jurídica. El Fondo de Dignidad y Justicia Laboral es una cuenta especial sin personería jurídica, administrada por el Ministerio de Trabajo, con apoyo técnico y financiero de la ADRES, bajo control fiscal de la Contraloría General de la República.

El Fondo actuará de manera subsidiaria y residual, es decir, procederá únicamente en aquellos casos en que los extrabajadores, pese a contar con sentencias judiciales, laudos arbitrales, conciliaciones, procesos ejecutivos o acreencias reconocidas en la liquidación, no hayan recibido el pago efectivo de sus derechos por inexistencia de recursos, extinción de la entidad o ineficacia de los mecanismos ordinarios de cobro.

Parágrafo. El Fondo de Dignidad y Justicia Laboral tendrá carácter extraordinario y transitorio, y su vigencia se extenderá hasta el pago total de las acreencias laborales y pensionales reconocidas a los extrabajadores de SaludCoop EPS, sin exceder un término máximo de diez (10) años, contados a partir de la promulgación de la presente ley. En caso de persistir obligaciones vencido dicho plazo, el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso un informe detallado sobre el estado de los pagos y las alternativas para su culminación, con el fin de

prorrogar por una sola vez hasta por un periodo igual al inicial mediante decreto del Gobierno Nacional.

Artículo 3. Beneficiarios. Serán beneficiarios del Fondo de Dignidad y Justicia Laboral los siguientes:

- a) Trabajadores con contrato laboral vigente a la fecha de la intervención administrativa, es decir al año 2011 o de la liquidación definitiva del año 2015, cuyos derechos no hayan sido reconocidos ni pagados en su totalidad.
b) Trabajadores vinculados mediante contratos de prestación de servicios u otras formas de tercerización laboral, cuando se acredite subordinación y continuidad en la prestación del servicio bajo sentencia judicial, y que no hayan recibido el pago de sus acreencias laborales.
c) Trabajadores cuyo contrato fue objeto de cesión hacia Cafesalud EPS, Esimed S.A., Medimás EPS o cualquier otra entidad del sector salud, en los casos en que, pese a la continuidad formal del vínculo, no se hubieren respetado plenamente las garantías laborales, prestacionales o de seguridad social, y subsistan obligaciones impagas.

Artículo 4. Derechos reconocidos. El Fondo de Dignidad y Justicia Laboral cubrirá exclusivamente las siguientes obligaciones:

- 1. Salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones que hayan sido causadas y no pagadas a los extrabajadores de SaludCoop EPS a la fecha de la intervención, liquidación o cesión de sus contratos.
2. Acreencias laborales reconocidas en sentencias judiciales, laudos arbitrales, conciliaciones o actos administrativos en firme, que no se hayan pagado por inexistencia de recursos en la liquidación, en Esimed S.A., en Cafesalud EPS, en Medimás EPS o en cualquier otra entidad receptora de los contratos laborales.
3. Semanas de cotización pensional que, estando obligadas a ser pagadas por SaludCoop EPS o las entidades cesionarias de los contratos, no fueron efectivamente trasladadas al sistema general de pensiones, para lo cual el Fondo realizará el pago sustitutivo ante la administradora correspondiente sin sanciones por omisión y moras en los pagos.

4. Compensación económica por pérdida de estabilidad laboral en los casos de cesión contractual hacia Cafesalud, Esimed S.A., Medimás u otras entidades, cuando se acredite que las condiciones laborales fueron desmejoradas o extinguidas sin pago de las indemnizaciones correspondientes.

Artículo 5. Fuentes de financiación. El Fondo de Dignidad y Justicia Laboral se financiará con los siguientes recursos:

- a) Recursos provenientes de fallos de responsabilidad fiscal ejecutoriados por la Contraloría General de la República en contra de directivos, representantes legales, interventores y administradores de SaludCoop EPS o cualquiera de las EPS vinculadas, subordinadas o parte de esta entidad matriz, Cafesalud EPS, Esimed S.A. o Medimás EPS, cuando dichos fallos se relacionen con el manejo irregular de recursos públicos del sistema de salud.
- b) Recursos recaudados mediante procesos de cobro coactivo adelantados por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) contra exdirectivos, sociedades y terceros responsables vinculados al caso SaludCoop.
- c) Bienes muebles, inmuebles, dineros y activos financieros embargados, decomisados, extinguidos o entregados al Estado en procesos judiciales, penales, administrativos o de extinción de dominio relacionados con la gestión de SaludCoop EPS y sus entidades cesionarias.
- d) Aportes extraordinarios del Presupuesto General de la Nación (PGN), únicamente en la medida en que los recursos señalados en los literales anteriores resulten insuficientes. Dichos aportes deberán contar con aval fiscal del Ministerio de Hacienda y estarán limitados a un período máximo de tres (3) vigencias fiscales.

Artículo 6. Responsabilidad solidaria y recuperación de activos. El Fondo de Dignidad y Justicia Laboral, a través del Ministerio de Trabajo, coordinará con la Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia Nacional de Salud, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y la Sociedad de Activos Especiales (SAE), las acciones necesarias para identificar, asegurar y recuperar

bienes y recursos de SaludCoop EPS, sus directivos, sociedades vinculadas y terceros responsables.

Cuando existan indicios de grupo empresarial o de maniobras de ocultamiento de activos, se promoverá la declaración de responsabilidad solidaria de las personas naturales o jurídicas implicadas, conforme a la ley y con respeto al debido proceso.

El Fondo podrá subrogarse en los derechos de crédito de los trabajadores en procesos judiciales y de cobro coactivo, y celebrar convenios interadministrativos o acuerdos de recuperación de activos cuando ello implique mayor eficacia en la gestión.

Los recursos recuperados por estas vías se destinarán de manera preferente al pago de las acreencias laborales y pensionales de los beneficiarios, siguiendo los criterios de priorización establecidos en la presente ley.

Artículo 7. Procedimiento. El Ministerio de Trabajo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, expedirá la reglamentación para el funcionamiento del Fondo de Dignidad y Justicia Laboral, la cual deberá incluir como mínimo:

1. Convocatoria pública a los potenciales beneficiarios mediante publicación en medios nacionales y regionales, garantizando acceso a población dispersa.
2. Postulación individual o colectiva de los extrabajadores, con presentación de documentos que acrediten la relación laboral o contractual y la existencia de acreencias impagas.
3. Verificación documental de la información presentada, con apoyo de la Superintendencia Nacional de Salud, la ADRES y las entidades liquidadoras.
4. Resolución motivada que reconozca o niegue el pago solicitado, con recurso de reposición garantizando el debido proceso.
5. Registro único de beneficiarios, con el fin de identificar, registrar y documentar a los afectados y evitar pagos duplicados.

Parágrafo. El Registro Único de Beneficiarios a que se refiere el numeral 5 del presente artículo deberá implementarse dentro de los noventa (90) días siguientes a la promulgación de la presente ley y estará a cargo del Ministerio de Trabajo con apoyo de la ADRES y la Superintendencia Nacional de Salud.

La reglamentación garantizará:

- a) Formatos de postulación y soporte documental mínimo;
- b) Cruce de información con registros de nómina, liquidación de SaludCoop, ADRES, SAE y Supersalud;
- c) Procedimientos de subsanación y verificación ciudadana;
- d) Mecanismos de acceso físico para trabajadores sin medios tecnológicos;
- e) Protocolos de protección de datos conforme a la Ley 1581 de 2012; y
- f) Sanciones por suministro deliberadamente falso de información.

Artículo 8. Priorización en el pago. El reconocimiento y pago de acreencias laborales a cargo del Fondo de Dignidad y Justicia Laboral se efectuará con base en los principios de dignidad humana, igualdad material, prevalencia del mínimo vital y protección reforzada de la seguridad social; aplicando el siguiente orden de priorización:

1. Primera prioridad: Extrabajadores vivos que cumplan los requisitos pensionales que no hubieren accedido a una pensión de vejez o de invalidez en y que no hubiesen recibido indemnización sustitutiva.

En estos casos, el Fondo destinará en primer lugar los recursos al pago de semanas de cotización omitidas o, en su defecto, al reconocimiento de la indemnización sustitutiva, de manera que se garantice la posibilidad de acceder a una prestación económica pensional o su equivalente.

2. Segunda prioridad: Extrabajadores de mayores de 60 años y que con el pago de las semanas cotizadas omitidas no tengan pensión reconocida y se encuentren en condición de vulnerabilidad socioeconómica demostrada, de conformidad con el Sisbén o indicadores oficiales de pobreza y desempleo.

3. Tercera prioridad: Acreencias laborales reconocidas mediante sentencia judicial, laudo arbitral o conciliación ejecutoriada, cuyo pago no se haya efectuado por falta de recursos en SaludCoop EPS o en sus entidades

cesionarias, si no se encuentran priorizadas en los numerales 1 y 2 del presente artículo.

1. Cuarta prioridad: Pago de salarios, prestaciones sociales mínimas y aportes a seguridad social en salud y pensiones, distintos a los contemplados en la primera prioridad.
2. Quinta prioridad: Herederos de trabajadores fallecidos, quienes podrán reclamar las acreencias reconocidas en favor del causante conforme al orden sucesoral previsto en el código civil, salvo que exista cónyuge o compañero(a) permanente en situación de vulnerabilidad, caso en el cual este tendrá prelación posterior a herederos en condición de discapacidad o vulnerabilidad manifiesta.
3. Sexta prioridad: Reconocimiento de indemnizaciones adicionales y compensaciones económicas por pérdida de estabilidad laboral derivada de cesiones contractuales o terminaciones sin justa causa.

Parágrafo 1. La aplicación de los criterios de priorización se hará con enfoque diferencial y de género, otorgando especial consideración a las mujeres y hombres que sean madres o padres cabeza de hogar, a las mujeres víctimas de violencia de género acreditada y a los hogares monoparentales. En los casos en que concurren varias condiciones (edad, discapacidad, falta de pensión, jefatura de hogar), se aplicará la regla de mayor vulnerabilidad.

Parágrafo 2. La reglamentación deberá garantizar que la asignación de recursos se concentre en la superación de la vulnerabilidad económica de los beneficiarios vivos, priorizando el acceso efectivo a una pensión o, en su defecto, a una indemnización sustitutiva, como medida de reparación integral y progresiva.

Parágrafo 3. El Ministerio de Trabajo, en coordinación con el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), la Superintendencia Nacional de Salud y el Departamento Nacional de Planeación, reglamentará los criterios de identificación socioeconómica y de vulnerabilidad aplicables a las prioridades segunda a sexta, con base en información oficial proveniente del Sisbén IV, Registro Social de Hogares, bases de datos de discapacidad y demás sistemas de información estatales, garantizando que la focalización de recursos sea objetiva, transparente y verificable.

Artículo 9. Banco Nacional de Hojas de Vida y reinserción laboral. Créase el Banco Nacional de Hojas de Vida de los extrabajadores de SaludCoop EPS, como un mecanismo de promoción de empleo en el sector salud.

1. El Banco será administrado por el Ministerio de Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, y alimentado con la información remitida por asociaciones de extrabajadores, organizaciones sindicales y convocatorias públicas.
2. Las entidades públicas del sector salud (hospitales, ESE, clínicas estatales y EPS del régimen subsidiado) deberán dar prioridad en la vinculación laboral a los trabajadores inscritos en el Banco, siempre que cumplan con el perfil del cargo.
3. El Ministerio de Trabajo podrá otorgar incentivos a las entidades privadas del sector salud que contraten a extrabajadores de SaludCoop inscritos en el Banco, los cuales podrán consistir en beneficios en programas de formación, certificación de competencias o priorización en convocatorias de apoyo estatal.
4. El Banco de Hojas de Vida tendrá carácter transitorio, con vigencia de cinco (5) años, contados a partir de la promulgación de la presente ley, prorrogables por una sola vez por decisión del Gobierno Nacional.

Artículo 10. Control y vigilancia. El manejo y ejecución de los recursos del Fondo de Dignidad y Justicia Laboral estará sujeto a un régimen especial de control, vigilancia y rendición de cuentas, bajo las siguientes reglas:

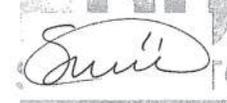
1. La Contraloría General de la República ejercerá control fiscal preferente y concomitante, con informes semestrales al Congreso de la República sobre el estado de los pagos y el avance en la recuperación de acreencias.
2. La Procuraduría General de la Nación ejercerá vigilancia preventiva sobre los procesos de priorización, reconocimiento y pago de acreencias, velando por la transparencia y la igualdad en la asignación de recursos.
3. El Ministerio de Trabajo deberá presentar un informe anual público sobre la gestión del Fondo, el número de beneficiarios atendidos, los recursos utilizados y las obligaciones pendientes.

4. El Ministerio de Trabajo deberá establecer mecanismos de denuncia segura y confidencial para que beneficiarios, asociaciones de extrabajadores o cualquier ciudadano pueda reportar presuntas irregularidades en el manejo del Fondo.

Artículo 12°. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,


EDUARD SARMIENTO HIDALGO
 Representante a la Cámara
 por Cundinamarca
 PACTO HISTÓRICO


SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA
 Senadora de la República
 Partido COMUNES

4. Se reconoce la participación de veedurías ciudadanas constituidas por asociaciones de extrabajadores de SaludCoop, quienes podrán acceder a la información pública del Fondo y formular alertas tempranas sobre posibles irregularidades.
5. Cualquier funcionario que desvíe, retrase injustificadamente o utilice de manera indebida los recursos del Fondo será investigado y sancionado de acuerdo con el régimen disciplinario, fiscal y penal aplicable.

Parágrafo 1. Créase el Comité Interinstitucional de Seguimiento al Fondo de Reparación Laboral, integrado por el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud y Protección Social, la ADRES, la Superintendencia Nacional de Salud, la Superintendencia de Sociedades, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, el Departamento Nacional de Planeación, el DPS, la SAE y dos representantes de las asociaciones de extrabajadores de SaludCoop.

El Comité tendrá funciones de coordinación, monitoreo y rendición de cuentas, y deberá presentar informes trimestrales al Congreso de la República. El Ministerio de Trabajo ejercerá la Secretaría Técnica.

Artículo 11. Responsabilidad penal, disciplinaria y fiscal. El manejo de los recursos del Fondo de Dignidad y Justicia Laboral constituye una actividad de destinación específica de recursos públicos. En consecuencia:

1. Todo servidor público o contratista que desvíe, retrase injustificadamente, o utilice de manera indebida los recursos del Fondo incurrirá en las conductas tipificadas en el Código Penal, particularmente en los delitos de peculado por apropiación, peculado por aplicación oficial diferente, interés indebido en la celebración de contratos y abuso de función pública, sin perjuicio de otras responsabilidades a que haya lugar.
2. Dichas conductas darán lugar igualmente a la responsabilidad disciplinaria prevista en el Código Disciplinario Único, con sanciones que incluyen destitución e inhabilidad general.
3. De igual manera, se configurará responsabilidad fiscal en los términos de la Ley 610 de 2000, siendo procedente el cobro coactivo por parte de la Contraloría General de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto de este proyecto de ley es la creación de un mecanismo extraordinario y transitorio denominado Fondo de Dignidad y Justicia Laboral de los extrabajadores de SaludCoop EPS, cuyo fin exclusivo es garantizar la satisfacción efectiva de las acreencias laborales y pensionales que, por mandato legal, correspondían a los trabajadores, pero que no fueron canceladas en el marco de la intervención, la liquidación o las cesiones contractuales realizadas hacia otras entidades del sector salud.

Este Fondo no constituye un esquema de "reparación" en sentido indemnizatorio, sino un instrumento de cumplimiento forzoso de derechos laborales causados y reconocidos por la ley (salarios, prestaciones sociales, cotizaciones a seguridad social y, en su caso, indemnización sustitutiva de pensión).

Su carácter extraordinario y transitorio implica que:

- Operará únicamente respecto de las acreencias laborales insatisfechas de SaludCoop EPS y sus cesionarias.
- Tendrá como fuente principal los recursos recuperados por la Contraloría, la ADRES y la justicia penal y fiscal, recurriendo al Presupuesto General de la Nación únicamente de manera complementaria y condicionada a aval fiscal.
- Su finalidad central es dar eficacia material a los derechos laborales, asegurando especialmente que los extrabajadores accedan a una pensión o a su indemnización sustitutiva, con lo cual se supera la condición de vulnerabilidad socioeconómica generada por el incumplimiento.

II. ANTECEDENTES

1. Antecedentes

SaludCoop fue creada en 1994 como una cooperativa de salud, al amparo de la Ley 100 de 1993. Durante la década del 2000, la entidad se consolidó como la EPS más grande de Colombia; sin embargo, su expansión estuvo marcada por irregularidades, ya que investigaciones posteriores evidenciaron que se destinaron recursos de la UPC (Unidad de Pago por Capitación) a inversiones ajenas al sector salud. Este manejo indebido llevó a que en 2011 la Superintendencia

<p>Nacional de Salud ordenara su intervención forzosa administrativa, entregándole la responsabilidad contractual sobre 10.000 trabajadores a ESIMED S.A, un año a partir del cual se presentaron numerosas alertas y denuncias ante diversos organismos de control.</p> <p>La gravedad de los hechos se hizo más palpable en 2013, cuando la Procuraduría General destituyó e inhabilitó por 15 años a su presidente, Carlos Gustavo Palacino, por el uso indebido de recursos públicos. La crisis se aceleró entre 2014 y 2015, cuando la Contraloría General de la República (CGR) detectó un aumento injustificado de más de \$550.000 millones en costos médicos, a pesar de no haber un incremento en afiliados o servicios, y el déficit patrimonial de su IPS alcanzó cerca de \$400.000 millones de pesos. Ante esta situación insostenible, durante el gobierno de Juan Manuel Santos se decretó la liquidación de SaludCoop en 2015.</p> <p>Como parte de este proceso de liquidación, el 20 de noviembre de 2015 se firmó un acuerdo para ceder 10.000 trabajadores de la IPS Saludcoop a la empresa ESIMED S.A., bajo la figura de sustitución patronal del artículo 67 del Código Sustantivo del Trabajo, la cual entró en efecto el 1 de diciembre. No obstante, aunque ESIMED asumió formalmente las obligaciones, en la práctica no sanó los pasivos laborales preexistentes, que incluían cesantías, primas, salarios atrasados y semanas cotizadas. Este proceso facilitó posteriormente un negociado irregular por \$1,2 billones de pesos con las sociedades "Newco" (Prestmed SAS y Prestnewco SAS). La transición continuó en 2017 con la venta de Cafesalud (vinculada a ESIMED), que dio origen a Medimás EPS, empresa que tampoco asumió las deudas laborales históricas.</p> <p>La justicia y los organismos de control comenzaron a emitir fallos contundentes entre 2018 y 2019. La CGR emitió fallos de responsabilidad fiscal que superan los \$91.133 millones contra exsuperintendentes e interventores, y uno por más de \$1,4 billones por detrimento patrimonial. En 2019, el expresidente Palacino fue condenado a 10 años de prisión por apropiación indebida. Las repercusiones políticas llegaron hasta 2021, cuando la Comisión de Acusaciones de la Cámara conoció, sin que prosperara, una denuncia contra el expresidente Santos por presunta omisión.</p> <p>En el segundo semestre del año 2019, debido a las denuncias y las investigaciones por corrupción el desfalco de SaludCoop, vinculan a Juan Manuel Santos de estar salpicado en estos hechos. Razón por la cual, el 13 de junio de 2019 la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes lo notifica de</p>	<p>la apertura de su proceso, el cual aún no ha tenido una resolución. En síntesis, el caso corresponde a: Procesado: Juan Manuel Santos, denunciante(s): Héctor Alirio Toloza, William Arturo Vizcaino y Alejandro Huertas (Legitimación en la causa por activa al ser líderes sindicales de SaludCoop), Proceso Radicado No. 4626 Representante Ponente de la investigación: Fabio Fernando Arroyave Rivas (2018-2022)</p> <p>En la situación actual de 2024, el impacto de este prolongado proceso sigue afectando gravemente a aproximadamente 34.000 empleados directos e indirectos de todo el grupo empresarial. Miles de ellos no pueden pensionarse debido a la falta de cotizaciones, y persisten demandas laborales con sentencias favorables que no se ejecutan por falta de recursos en la liquidación. Por ello, es una deuda histórica con los y las trabajadoras de SaludCoop se haga una reparación y se obligue a los Ministerios de Salud y Hacienda a asumir el pago de estas obligaciones, con base en los fallos ya emitidos por la Contraloría.</p> <p>De igual forma es de aclarar que se realizó una audiencia pública el 15 de abril de 2024 atendiendo al llamado de los extrabajadores de saludcoop EPS, en dicha audiencia las organizaciones sindicales, asociaciones de extrabajadores y ciudadanos víctimas de la liquidación de SaludCoop expusieron testimonios que evidencian la gravedad de la situación. Se destacó que la intervención y liquidación no solo significaron la pérdida de un empleo, sino también de semanas de cotización, estabilidad laboral y, en muchos casos, la imposibilidad de acceder a una pensión.</p> <p>La relatoría oficial dejó constancia de situaciones como: la cesión de contratos hacia Esimed S.A. y Cafesalud EPS sin el traslado de pasivos; trabajadores que durante más de ocho años esperaron sin respuesta el pago de salarios o prestaciones; mujeres jefas de hogar que perdieron sus viviendas por falta de ingresos; y adultos mayores que quedaron sin pensión a pesar de décadas de trabajo.</p> <p>Estos hechos confirman que los mecanismos ordinarios de liquidación y cobro judicial resultaron ineficaces, dejando a los trabajadores en una condición de abandono que constituye una verdadera deuda social del Estado colombiano.</p> <p>En el marco de la audiencia pública, se recogieron testimonios y documentos que reflejan la magnitud de la crisis laboral generada por la intervención, liquidación y cesión de contratos de esta EPS.</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Testimonios de adultos mayores: numerosos trabajadores que hoy superan los 60 años manifestaron que, pese a haber laborado más de dos décadas en la entidad, no lograron completar las semanas de cotización porque SaludCoop y sus entidades cesionarias no trasladaron los aportes al sistema pensional. Muchos de ellos se encuentran sin pensión y sin indemnización sustitutiva, en condiciones de pobreza y desprotección. 2. Mujeres cabeza de hogar: se documentaron casos de mujeres que, tras la liquidación, quedaron desempleadas sin recibir sus salarios e indemnizaciones. Varias relataron que perdieron sus viviendas al no poder pagar créditos hipotecarios, viéndose obligadas a sobrevivir en la informalidad. Estas situaciones agravan la discriminación estructural que enfrenta este grupo poblacional. 3. Cesión de contratos sin pasivos: se evidenció que durante las cesiones contractuales hacia Esimed S.A., Cafesalud EPS y Medimás EPS, se trasladó el personal pero no los pasivos laborales. Esto significó que, aunque los trabajadores continuaban prestando el servicio de salud, sus derechos adquiridos quedaron en el limbo, generando un doble perjuicio: continuidad en la obligación laboral, pero sin garantías ni pago efectivo de lo adeudado. 4. Casos de tercerización laboral: varios trabajadores que estuvieron vinculados mediante órdenes de prestación de servicios acreditaron subordinación y continuidad, pero sus acreencias tampoco fueron reconocidas ni pagadas, pese a existir sentencias judiciales que les reconocen como verdaderos trabajadores dependientes. 5. Demora e ineficacia en procesos judiciales: extrabajadores relataron que, aun contando con fallos judiciales en firme, no han recibido pago alguno por inexistencia de recursos en las entidades liquidadas, lo que muestra la ineficacia de los mecanismos ordinarios y la necesidad de un instrumento legislativo especial. <p>En síntesis, la relatoría de la audiencia pública puso de manifiesto una deuda social pendiente con miles de familias que, después de más de una década, siguen esperando justicia. Estos testimonios constituyen la base social y política</p>	<p>del presente proyecto de ley, que busca reparar a las víctimas laborales de SaludCoop EPS mediante un mecanismo extraordinario y transitorio de pago de acreencias.</p> <p style="text-align: center;">III. NECESIDAD DEL PROYECTO</p> <p>Necesidad del Proyecto de Ley</p> <p>La liquidación de SaludCoop EPS constituye uno de los mayores escándalos de corrupción y desprotección laboral en la historia reciente de Colombia. Pese a que la Constitución y la ley en el marco de un estado social de derecho consagran que los créditos laborales y pensionales son de pago preferente y hacen parte del mínimo vital, más de una década después miles de extrabajadores continúan sin recibir sus acreencias, sin acceso a pensión y en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.</p> <p>La historia de SaludCoop EPS no es solo un capítulo de corrupción más de Colombia, es sobre todo una tragedia laboral y social, miles de trabajadores que entregaron su vida al sistema de salud fueron abandonados sin salario, sin prestaciones y, lo más grave, sin pensión.</p> <p>El Congreso no puede permitir que, tras más de diez años, esta deuda histórica siga sin respuesta.</p> <p>¿Qué logramos con el proyecto?</p> <p>Justicia laboral efectiva: garantizamos que las acreencias laborales y pensionales de los extrabajadores de SaludCoop EPS, que ya están reconocidas en la ley y en sentencias, se hagan efectivas. Este proyecto no crea derechos nuevos, asegura que se paguen los que ya existen.</p> <p>Pensión y dignidad para la vejez: priorizamos que los adultos mayores sin pensión reciban primero los pagos de semanas faltantes o, en su defecto, la indemnización sustitutiva. Con un solo acto, garantizamos un ingreso vitalicio y sacamos a miles de familias de la pobreza.</p>

Prevención de impunidad social: este proyecto manda un mensaje claro, los trabajadores no son los que pagan los platos rotos de las malas administraciones, ni quedan relegados detrás de los bancos o los acreedores comerciales.

Seguridad jurídica: con este proyecto organizamos un procedimiento transparente, con priorización clara, participación de organismos de control y veedurías ciudadanas. Así garantizamos que el Fondo no sea un nuevo escenario de corrupción, sino una herramienta de justicia social.

La necesidad del presente proyecto de ley surge de la constatación de que, pese a la existencia de sentencias judiciales, laudos arbitrales y procesos de liquidación, miles de extrabajadores de SaludCoop EPS no han recibido el pago efectivo de sus acreencias. El Congreso no puede permitir que la corrupción administrativa y la ineficacia estatal se traduzcan en la negación de derechos fundamentales como el trabajo, la seguridad social y la pensión.

Este proyecto de ley no concede beneficios nuevos ni establece privilegios indebidos: simplemente garantiza que se paguen los derechos ya reconocidos, cerrando una herida abierta desde hace más de una década. Al crear un mecanismo extraordinario y transitorio, se asegura que la deuda laboral no quede en el olvido y que el Estado cumpla con su deber constitucional de proteger a los trabajadores.

IV. Representante a la Cámara IMPACTO ESPERADO

El impacto esperado del presente proyecto de ley es garantizar, de manera efectiva y definitiva, el resarcimiento de los derechos laborales y pensionales de los extrabajadores de SaludCoop EPS y de sus familias, asegurando que los salarios, prestaciones y semanas de pensión hurtadas, que la Constitución reconoce como irrenunciables y de pago preferente, finalmente se conviertan en realidad.

Este proyecto no concede beneficios nuevos, sino que hace cumplir los derechos adquiridos que por años fueron burlados. En términos sociales, significa que miles de familias que han vivido más de una década en la incertidumbre y la pobreza podrán recuperar su dignidad mediante el pago justo de lo que les corresponde por ley: un salario, liquidación, pensión en conclusión acreencias laborales.

salud, apartado que si bien ya estaba incluido en el preámbulo de la constitución y hace parte del texto superior, también se encuentra aquí inmerso en el articulado.

Artículo 2°. Corresponde al Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes. El Fondo de Dignidad y Justicia Laboral materializa estos fines esenciales al asegurar que los derechos laborales reconocidos por la ley sean efectivamente satisfechos, aun cuando las entidades obligadas originalmente hayan desaparecido o carezcan de recursos.

Derechos Fundamentales

Artículo 25. Derecho al Trabajo y Protección Especial del Estado: El trabajo goza en todas sus modalidades de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. Este mandato constitucional impone al Estado el deber de proteger no solo el acceso al empleo, sino también el cumplimiento efectivo de las obligaciones derivadas de las relaciones laborales, incluyendo el pago oportuno de salarios, prestaciones sociales y aportes a seguridad social.

Artículo 46. Protección Especial a Personas de la Tercera Edad: El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. Este mandato constitucional refuerza la necesidad de priorizar en el Fondo el pago de cotizaciones pensionales para garantizar el acceso efectivo a la pensión de los extrabajadores que se encuentran en edad de jubilación.

Artículo 48. Derecho Fundamental a la Seguridad Social: La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley.

¿Cómo lo logramos?

Creando un Fondo extraordinario y transitorio limitado en el tiempo y en el objeto, con reglas claras de financiación y destinación exclusiva para las acreencias laborales de SaludCoop.

Priorizando derechos pensionales, es decir los primeros recursos se aplican a completar semanas faltantes y pensiones, porque la pensión es el único instrumento que asegura dignidad permanente en la vejez.

Utilizando fuentes existentes de recuperación de recursos públicos, los fallos fiscales ejecutoriados, procesos de cobro de la ADRES, bienes incautados por la SAE. Solo de manera subsidiaria se acude al Presupuesto General de la Nación, con aval fiscal.

Adicionalmente blindando el Fondo con control fiscal preferente de la Contraloría, vigilancia preventiva de la Procuraduría y participación directa de veedurías ciudadanas.

V. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

El presente proyecto de ley encuentra su sustento jurídico en los principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de Colombia de 1991, particularmente en aquellos preceptos que establecen al Estado colombiano como un Estado Social de Derecho fundado en la dignidad humana, el trabajo y la prevalencia del interés general. Los fundamentos constitucionales que amparan esta iniciativa legislativa se estructuran en los siguientes ejes temáticos:

Principios

Artículo 1. La Constitución establece que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Este principio fundamental obliga al Estado a adoptar medidas concretas para garantizar condiciones mínimas de subsistencia digna a todos los ciudadanos, especialmente a aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad como consecuencia del incumplimiento de obligaciones laborales por parte de entidades del sector

El carácter irrenunciable de este derecho implica que ninguna circunstancia, incluyendo la liquidación de la entidad empleadora, puede privar a los trabajadores del acceso efectivo a las prestaciones del sistema de seguridad social, especialmente las pensiones por vejez, invalidez o sobrevivientes.

Otras disposiciones aplicables

Artículo 53. Disposiciones referentes al trabajo: Funge como un mandato constitucional dirigido al órgano legislativo, con el objetivo de expedir el Estatuto del Trabajo, pero también brinda los principios mínimos fundamentales en materia laboral, entre ellos: la igualdad de oportunidades para los trabajadores, la remuneración mínima vital y móvil, estabilidad en el empleo, irrenunciabilidad de los beneficios mínimos, y otros que son totalmente aplicables para esta iniciativa.

Artículo 83. Principio de Buena Fe: Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas. Este principio fundamental obliga al Estado a asumir las consecuencias del incumplimiento de obligaciones laborales cuando las entidades privadas que prestaban servicios públicos esenciales no pueden hacerlo, especialmente cuando dicho incumplimiento se derivó de irregularidades en la administración de recursos públicos.

Artículo 95. Deberes de la Persona y del Ciudadano: Son deberes de la persona y del ciudadano: respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; 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. Este principio de solidaridad social justifica la creación del Fondo como mecanismo de protección colectiva para los extrabajadores afectados.

Artículo 123. Responsabilidad de los Servidores Públicos: Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio. Este precepto fundamenta la responsabilidad de quienes administraron indebidamente los recursos de SaludCoop y justifica la utilización de los recursos recuperados por fallos de responsabilidad fiscal para satisfacer las acreencias laborales.

Artículo 150. Funciones del Congreso: Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones. Esta norma otorga competencia constitucional al Congreso para expedir la presente ley como instrumento de desarrollo legislativo de los principios constitucionales laborales y de seguridad social.

VI. MARCO LEGAL

Código Sustantivo del Trabajo (CST)

- Reconoce el derecho a salarios, prestaciones sociales, cesantías, intereses, vacaciones y seguridad social como **acreencias laborales de orden público**, que no prescriben en cuanto a su naturaleza de derecho adquirido.

Ley 100 de 1993

- Establece el sistema de seguridad social en salud y pensiones.
- Impone a los empleadores la **obligación de cotizar** para sus trabajadores. La omisión en el pago de aportes constituye un incumplimiento grave que afecta directamente el acceso a la pensión.

VII. FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES

- **Sentencia SU-062 de 2010:** La Corte Constitucional estableció que el pago de salarios y prestaciones sociales hace parte del **mínimo vital**, y su incumplimiento obliga a medidas de protección inmediata.
- **Sentencia SU-757 de 2014:** Reiteró que la **seguridad social en pensiones** es un derecho fundamental cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional, como adultos mayores.
- **Sentencia T-068 de 2010:** Señaló que la falta de aportes a pensiones no puede ser imputada al trabajador, y que el Estado debe garantizar mecanismos para proteger el derecho a la pensión.

VIII. IMPACTO FISCAL

El proyecto de ley reconoce que toda iniciativa legislativa que implique gasto debe observar el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en el artículo 334

de la Constitución Política y desarrollado en la Ley 819 de 2003. En este sentido, el diseño del Fondo de Dignidad y Justicia Laboral para los extrabajadores víctimas de SaludCoop EPS se plantea con un esquema mixto de financiación, que garantiza su viabilidad presupuestal y evita que se convierta en una carga estructural permanente para el Presupuesto General de la Nación (PGN).

Fuentes principales de financiación

1. Recuperación de recursos públicos.

A través de fallos fiscales y procesos de responsabilidad fiscal, la Contraloría General de la República, la cual emitió fallos por más de 1,4 billones de pesos contra SaludCoop EPS y sus directivos, derivados del uso indebido de recursos de la salud, de conformidad con la Ley 610 de 2000 y la Ley 1474 de 2011, tales fallos son título ejecutivo y dan lugar al cobro coactivo.

Los valores recuperados deben destinarse al resarcimiento del daño causado al patrimonio público, lo cual incluye la garantía de los derechos de los trabajadores afectados.

2. Recursos recaudados por la ADRES:

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) adelanta procesos de repetición y cobro contra EPS liquidadas por uso indebido de la Unidad de Pago por Capitación (UPC).

El proyecto propone que un porcentaje de lo efectivamente recaudado en dichos procesos se destine al Fondo, priorizando el pago de cotizaciones omitidas al sistema pensional.

2. Bienes incautados y monetizados por la SAE (Sociedad de Activos Especiales).

Muchos de los procesos judiciales contra directivos de SaludCoop dieron lugar a medidas cautelares e incautaciones; Conforme a la Ley 1708 de 2014 (Código de Extinción de Dominio), los recursos obtenidos de la monetización

de esos bienes podrán ser destinados, vía decreto reglamentario, a la satisfacción de obligaciones laborales insatisfechas.

3. Aportes extraordinarios del Presupuesto General de la Nación.

El PGN será fuente complementaria y subsidiaria, únicamente en la medida en que los recursos provenientes de fallos fiscales, cobros coactivos e incautaciones resulten insuficientes.

Dichos aportes requerirán el respectivo aval fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento de los artículos 7 y 8 de la Ley 819 de 2003.

Principios fiscales aplicables

El diseño del Fondo se ajusta a los siguientes principios:

- **Sostenibilidad fiscal** (art. 334 C.P.): el Fondo tiene carácter extraordinario y transitorio, evitando compromisos permanentes para las finanzas públicas.
- **Equilibrio presupuestal** (art. 347 C.P.): todo gasto debe estar soportado en fuentes de ingreso identificadas, lo que se asegura con la destinación específica de recursos de fallos fiscales e incautaciones.
- **Unidad de materia y de caja:** el Fondo no abre un rubro paralelo sino que funcionará bajo administración del Ministerio de Trabajo con cuenta especial en el Tesoro Nacional, garantizando trazabilidad.

Priorización del gasto

El impacto fiscal se controla mediante reglas claras de distribución:

- **Primero, recursos a pensiones:** el Fondo destinará en primer lugar los recursos al pago de semanas de cotización omitidas y, en su defecto, a indemnizaciones sustitutivas. Con ello, un solo desembolso puede garantizar un ingreso vitalicio, reduciendo la presión fiscal futura sobre subsidios asistenciales.
- **Segundo, pagos salariales y prestacionales mínimos:** con impacto limitado en el tiempo y cuantía.
- **Tercero, demás acreencias y herederos:** sujeto a disponibilidad y a criterios de focalización socioeconómica establecidos por el DPS y MinTrabajo.

Compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo

El proyecto es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo por tres razones:

1. **Temporalidad:** el Fondo tendrá vigencia de 5 años prorrogables por una sola vez, lo que permite proyectar su costo y evitar compromisos indefinidos.
2. **Fuentes propias:** más del 70% de la financiación prevista proviene de recursos extraordinarios ya en curso de recuperación por la Contraloría, ADRES y SAE, reduciendo la carga al PGN.
3. **Efecto social y fiscal positivo:** al garantizar pensiones hoy bloqueadas, el Estado reduce la carga futura en programas asistenciales del DPS (Colombia Mayor, Ingreso Solidario u otros).

Estimación preliminar

- Según informes de la Contraloría, el pasivo laboral insatisfecho de SaludCoop asciende a varios cientos de miles de millones de pesos.
- El proyecto no compromete de inmediato esa suma total, sino que crea un mecanismo progresivo de pago en función de la recuperación de recursos.
- El Ministerio de Hacienda, en el trámite del proyecto, deberá emitir el aval fiscal, ajustando los cálculos al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Plan Financiero anual.

IX. CONFLICTO DE INTERÉS

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:

1. Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
2. Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.

- 3. Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- 4. Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- 5. 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 toma 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, sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo a 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 del contenido de acuerdo a 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 1991, 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 (...)"

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, y en cumplimiento del deber legal de advertencia y luego de un análisis riguroso y

completo de las circunstancias que puedan causar que algún Congresista recaiga en un conflicto de interés, el autor principal de la iniciativa deja constancia de que podrían configurarse impedimentos en las siguientes causales:

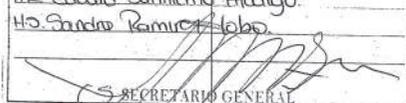
1. Para aquellos Congresistas que hayan sido trabajadores, contratistas o directivos de SaludCoop EPS, Cafesalud EPS, Esimed S.A., Medimás EPS o cualquier otra entidad del grupo empresarial SaludCoop o sus cesionarias, como también las empresas subsidiarias, filiales o vinculadas económicamente a las anteriores;
2. Aquellos Congresistas que actualmente tengan vínculos contractuales con las EPS's anteriormente citadas y todas aquellas del grupo SaludCoop, como también con entidades que puedan resultar beneficiadas indirectamente del fondo;
3. Congresistas cuyo cónyuge, compañero(a) permanente o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean beneficiarios directos o indirectos del Fondo, tengan intereses económicos en las EPS's mencionadas anteriormente y tengan vínculo contractual o tengan actividad empresarial en el sector salud;
4. Congresistas que hayan actuado como apoderados judiciales o extrajudiciales en procesos relacionados con las acreencias laborales de SaludCoop EPS.

El señalamiento anterior se realiza en estricto cumplimiento de la Ley 5ª de 1992, para que en caso de configurarse alguna de estas situaciones, los congresistas correspondientes manifiesten oportunamente su impedimento ante la Comisión y la Plenaria respectiva.

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

De los honorables congresistas,


EDUARD SARMIENTO HIDALGO
 Representante a la Cámara
 por Cundinamarca
 PACTO HISTÓRICO

 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido COMUNES	
EDUARD SARMIENTO HIDALGO SENADO DE LA REPUBLICA SECRETARIA GENERAL Representante a la Cámara	
EL día <u>17</u> de <u>Septiembre</u> del año <u>2025</u> Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley <u>X</u> Acto legislativo <u> </u> No. <u>260</u> Con su correspondiente Exposición de Motivos <u> </u> HR. <u>Eduard Sarmiento Hidalgo</u> HS. <u>Sandra Ramirez Lobo</u>	
 SECRETARIO GENERAL	

SENADO DE LA REPUBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 17 de Septiembre de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.260/25 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE DIGNIDAD Y JUSTICIA LABORAL PARA LOS EXTRABAJADORES VÍCTIMAS DE SALUDCOOP EPS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Representante EDUARD SARMIENTO HIDALGO; y la Honorable Senadora SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA – SEPTIEMBRE 17 DE 2025

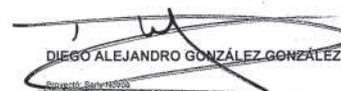
De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA


LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Revisó: Dra. Lidia Rojas - Jefe (a) Sección Leyes
 Revisó: Dr. Diego Alejandro Gonzalez - Secretario General

PROYECTO DE LEY NÚMERO 263 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se modifica y adiciona a la Ley 1448 de 2011, para la participación integral de las víctimas del sector Religioso en el marco del Conflicto Armado, y se dictan otras disposiciones.

 <p>Bogotá D.C. 18 de septiembre de 2025</p> <p>Señor, DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ Secretario General Senado de la República</p> <p>E. S. D.</p> <p>Asunto: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY "Por medio de la cual se modifica y adiciona a la Ley 1448 de 2011, para la participación integral de las víctimas del sector religioso en el marco del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Secretario, cordial saludo.</p> <p>En mi calidad de Congresista de la República, y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 Constitucional y de los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta de 1992, por su digno conducto me permito poner a consideración del Honorable Senado de la República el siguiente Proyecto de ley, "Por medio de la cual se modifica y adiciona a la Ley 1448 de 2011, para la participación integral de las víctimas del sector religioso en el marco del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones".</p> <p>De la Honorable Congresista,</p> <p> LORENA RÍOS CUÉLLAR Senadora de la República Partido Colombia Justa Libres</p>	<p>PROYECTO DE LEY No. 263 de 2025 Senado</p> <p>"Por medio de la cual se modifica y adiciona a la Ley 1448 de 2011, para la participación integral de las víctimas del sector religioso en el marco del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones".</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto la modificación de la Ley 1448 de 2011 para garantizar la participación integral de las víctimas del sector religioso en el marco del conflicto armado en la Política Nacional para la Atención y Reparación de las Víctimas, con el fin de asegurar la armonización con lo dispuesto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y su campo de implementación, los informes y recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y los informes allegados a la Jurisdicción Especial para la Paz.</p> <p>Artículo 2. Víctimas del sector religioso. Modifíquese el parágrafo 6 del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>"ARTÍCULO 3. VÍCTIMAS. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño a sus derechos por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, incluyendo aquellas que se encuentran en el exterior, independientemente de su estatus migratorio en el país donde habita, si goza o no de medidas de protección internacional, refugio o asilo, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos o en los eventos de delitos contra los recursos naturales y del medioambiente, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.</p> <p>(...)</p> <p>PARÁGRAFO 6º. Para los efectos de la presente ley, se consideran víctimas a todas las personas que sufran desplazamiento y confinamiento de manera individual o colectiva, de acuerdo con lo establecido en la reglamentación aplicable.</p> <p>También serán considerados víctimas, aquellos sujetos individuales o colectivos constituidos en ministros de culto, líderes o miembros religiosos, iglesias, comunidades de fe, confesiones, entidades y organizaciones</p>
<p>religiosas, que en razón al ejercicio y la práctica de sus creencias religiosas, hayan sufrido afectaciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas en el marco del conflicto armado interno."</p> <p>Artículo 3. Derechos de las Víctimas. Adiciónese un nuevo numeral al artículo 28 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>"ARTÍCULO 28. DERECHO DE LAS VÍCTIMAS. Las víctimas de las violaciones contempladas en la presente ley tendrán, entre otros, los siguientes derechos en el marco de la normatividad vigente:</p> <p>(...)</p> <p>18. Derecho a la no discriminación y no estigmatización por razones religiosas."</p> <p>Artículo 4. Participación del sector religioso en programas de atención y reparación a víctimas. Adiciónese un parágrafo al artículo 33 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>"ARTÍCULO 33. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA EMPRESA PRIVADA. La presente ley reconoce que los esfuerzos transicionales que propenden por la materialización de los derechos de las víctimas, especialmente a la reparación, involucran al Estado, la sociedad civil y el sector privado. Para el efecto, el Gobierno Nacional diseñará e implementará programas, planes, proyectos y políticas que tengan como objetivo involucrar a la sociedad civil y la empresa privada en la consecución de la reconciliación nacional y la materialización de los derechos de las víctimas.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá involucrar entidades y organizaciones del sector religioso que acrediten programas de atención psicosocial dentro de sus programas, planes, proyectos y políticas públicas con el fin de fortalecer la materialización de los derechos de las víctimas, el cual se articulará y se implementará a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. El programa de atención Psicosocial deberá respetar el principio de voluntariedad y estará enmarcado en el artículo 18 y 19 de la Constitución Política de Colombia y sus desarrollos legales."</p> <p>Artículo 5. Programa de atención psicosocial. Adiciónese un nuevo parágrafo al artículo 137 de la Ley 1448 de 2011, modificada por el artículo 37 de la Ley 2421 de 2024, el cual quedará así:</p> <p>"ARTÍCULO 137. DERECHO A LA SALUD INTEGRAL A VÍCTIMAS Y PROGRAMA DE ATENCIÓN PSICOSOCIAL. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, creará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas, el cual se implementará a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas,</p>	<p>comenzando en las zonas con mayor presencia de víctimas. El Programa deberá incluir lo siguiente:</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo 4: El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, con la participación de la academia, las organizaciones de salud mental y entidades y organizaciones del sector religioso, étnicas y de víctimas en general que acrediten programas de acompañamientos a víctimas del conflicto armado, creará el programa y los debidos protocolos de atención psicosocial para las víctimas, el cual se articulará y se implementará a través del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. El programa de atención psicosocial deberá respetar el principio de voluntariedad y estará enmarcado en el artículo 18 y 19 de la Constitución Política de Colombia y sus desarrollos legales."</p> <p>Artículo 6. Sujetos de reparación colectiva. Adiciónese un numeral al artículo 152 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>"ARTÍCULO 152. SUJETOS DE REPARACIÓN COLECTIVA. Para efectos de la presente ley, serán sujetos de la reparación colectiva de que trata el artículo anterior:</p> <p>(...)</p> <p>4. Entidades y organizaciones del sector religioso, constituidas en el marco de lo previsto por la Ley Estatutaria 133 de 1994."</p> <p>Artículo 7. Modifíquese el artículo 135 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>"ARTÍCULO 135. REHABILITACIÓN. La rehabilitación como medida de reparación consiste en el conjunto de estrategias, planes, programas y acciones de carácter jurídico, médico, psicológico, espiritual y social, dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas, psicosociales de las víctimas en los términos de la presente ley."</p> <p>Artículo 8. Reconocimiento de las afectaciones contra la libertad religiosa y de cultos. El Gobierno Nacional en coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, realizará los ajustes reglamentarios y adaptaciones administrativas necesarias para el reconocimiento de las afectaciones contra la libertad religiosa y de cultos como hecho victimizante, en el marco de lo previsto por el Derecho Internacional Humanitario y las normas internacionales de Derechos Humanos.</p> <p>Artículo 9. Inclusión categoría religiosa en el Registro Único de Víctimas. El Gobierno Nacional en coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas creará los protocolos necesarios y la adaptación del marco reglamentario del Registro Único de Víctimas para el reconocimiento efectivo de la</p>

victimización por razones religiosas.

Artículo 10. Memoria histórica de la victimización por razones religiosas. En el marco de lo dispuesto en los artículos 142, 143, 144 y 145 de la ley 1448 de 2011; el Centro Nacional de Memoria Histórica diseñará planes, programas y proyectos institucionales específicos que garanticen y aseguren la recolección de información, la investigación, y producción documental y divulgación institucional de los casos de victimización del sector religioso ocurridos con ocasión del conflicto armado interno.

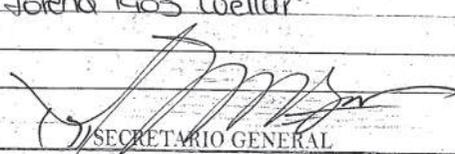
Artículo 11. Inclusión de victimización por razones religiosas en la política de participación efectiva de las víctimas. El Gobierno Nacional en coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, creará las disposiciones reglamentarias para el reconocimiento e inclusión de la victimización por razones religiosas en los protocolos para la participación efectiva de las víctimas con el fin de asegurar el seguimiento e implementación de las disposiciones de la presente ley en la política nacional de atención y reparación integral a las víctimas.

Artículo 12. Reglamentación y ajustes institucionales. El Gobierno Nacional en el marco de sus competencias reglamentará las disposiciones contenidas en la presente ley, dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de su promulgación con el fin de asegurar las adecuaciones normativas y ajustes institucionales en la materia.

Artículo 13. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De la honorable Congressista,


LORENA RÍOS CUÉLLAR
Senadora de la República
Partido Colombia Justa Libres

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
EL día 18 de SEPTIEMBRE del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo
No. 263 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
H. Lorena Ríos Cuéllar

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Colombia es un Estado Social de Derecho con naturaleza aconfesional, en el sentido de que no consagra ninguna religión como oficial, ni estatal. Por el contrario, el Estado colombiano tiene un tratamiento igualitario para todas las expresiones religiosas frente a la ley, en el marco de las garantías del derecho fundamental de la libertad religiosa y de cultos consagrado en el artículo 19 de la Constitución vigente. Sin embargo, lo anterior no excluye el reconocimiento del Estado de la importancia del sentimiento religioso y la contribución de las confesiones, entidades y organizaciones religiosas en la construcción del bien común (Artículo 2, Ley Estatutaria 133 de 1994). Razón por la cual, las entidades religiosas juegan un rol social clave en la transformación del país, un aspecto que recientemente se ha reforzado con la implementación de políticas públicas encaminadas al fortalecimiento del sector religioso en materia de participación e incidencia en la consolidación del tejido social, la cooperación internacional, la construcción de la paz y la reconciliación (Decreto 437 de 2018).

Por lo anterior, aunque existe normatividad encaminada a desarrollar garantías para la materialización del derecho de la libertad religiosa y sus ámbitos de aplicación, en la actualidad siguen pendientes desarrollos reglamentarios para el reconocimiento y la participación de las víctimas del sector religioso con ocasión de los hechos ocurridos en el contexto del conflicto armado en Colombia, en la política nacional para la atención y reparación integral a las víctimas. Antecedentes como el reconocimiento de la victimización por razones religiosas en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y en los informes y recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, demandan la necesidad de adoptar medidas reglamentarias para armonizar tal reconocimiento con las disposiciones contempladas en la actual Ley de víctimas (Ley 1448 de 2011).

1. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El reconocimiento explícito de la victimización de Iglesias, comunidades de fe y organizaciones del sector religioso en la Ley de Víctimas está motivada principalmente por la necesidad de armonización con el reconocimiento que tiene esta materia en el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016).

El artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 señala que las víctimas son aquellas personas que individual o colectivamente han sufrido un daño por hechos ocurridos como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno, por lo cual, para definir los hechos victimizantes resultantes del conflicto armado se ha necesario dirimir al Derecho Internacional, en el cual se resalta como un Derecho Fundamental la libertad de religión, la cual incluye la libertad de adoptar una religión o creencia, de manifestar la misma, de no ser vulnerado, discriminado, coaccionado, amenazada en el ejercicio de su derecho y la garantía de la protección de los lugares de culto.

Son múltiples las normas internacionales que señalan el derecho de toda persona a la libertad de religión, que incluye la libertad de manifestar individual o colectivamente, en público o en privado, por medio de la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia, así lo encontramos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 18) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que además señala que nadie, en el ejercicio de su libertad de religión y creencias, puede ser objeto de medidas coercitivas que pretendan menoscabar sus derechos.

La religión y las convicciones personales, constituyen un elemento fundamental en la concepción de la vida de las personas que la profesan, así lo señala la Asamblea General de las Naciones Unidas desde 1981, por medio de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, en donde establece que es deber de los Estados respetar y garantizar su pleno desarrollo y ejercicio por medio de la adopción de medidas eficaces que permitan prevenir y eliminar actos de discriminación que constituyen una ofensa a la dignidad humana. En igual medida, la Asamblea señala su convencimiento en que la libertad religiosa contribuye a la realización de los objetivos de paz mundial, justicia social y amistad entre los pueblos, por lo cual, señala la necesidad de que todos los Estados hagan los esfuerzos necesarios por promulgar leyes que permitan el disfrute efectivo de este derecho.

El ejercicio de la Libertad de religión incluye el respeto y la garantía de la protección de los lugares de culto, entendido por el Comité de Derechos Humanos en la observación general 22, como los actos rituales y ceremoniales que dan expresión directa a las creencias y las diversas prácticas incluidas, que forman parte de los actos, tales como los lugares de culto, los objetos rituales, la exhibición de símbolos y la observancia de fiestas y días de descanso. La protección de estos lugares se enmarca en el segundo protocolo de la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado de 1954, que en su artículo 1 define como bienes culturales, todos los bienes muebles o inmuebles que tengan una importancia para el patrimonio cultural de los pueblos, tales como los monumentos de arquitectura, de arte o de historia, religiosos o seculares, entre otros, así como los edificios cuyo destino principal y efectivo sea conservar o exponer los mencionados bienes culturales.

La Convención firmada en la Haya en el año 1954, la cual ha sido ratificada por el Estado Colombiano y declarada constitucionalmente exequible por la Corte Constitucional en el año 2017, señala el compromiso de las Altas Partes Contratantes de salvaguardar, respetar, y prohibir, impedir y hacer cesar cualquier acto de hostilidad, vandalismo o destrucción en contra de los bienes culturales, en el marco del conflicto armado internacional y no internacional.

Es obligación del Estado colombiano impedir las violaciones a los derechos humanos, las torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes que puedan sufrir las personas a causa de su religión o creencias en el marco del conflicto armado, y adicionalmente debe respetar y salvaguardar los lugares de culto, que como lo ha señalado la Corte Constitucional en sentencia C-812 de 2017, se tratan de bienes

culturales que materializan valores espirituales esenciales para el ser humano y que en el marco del conflicto armado, han sufrido graves daños y se ven diariamente amenazados por el perfeccionamiento de las técnicas de destrucción.

Al analizar la Ley 1448 de 2011 se hace evidente la falta de disposiciones que velen por la garantía del pleno desarrollo y ejercicio de la libertad religiosa y la protección de los lugares de culto que han sido históricamente vulnerados por el conflicto armado. En la ley no existe un reconocimiento a las personas que han sido víctimas del conflicto con ocasión a sus creencias o religión, ya sea por haber estado en los lugares de culto al momento de los atentados, por ser perseguidas, discriminadas e incluso desplazadas por pertenecer a una religión, o con ocasión al desarrollo de sus funciones en Iglesias u organizaciones religiosas, ya sean las mismas de carácter religioso, espiritual o incluso labores sociales de apoyo a la comunidad.

El reconocimiento de las víctimas del sector religioso en el marco del conflicto armado interno es una deuda que tiene el Estado colombiano y que ya ha sido reconocida por medio del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmada por el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, en el año 2016, pero que debido a la falta de articulación y actualización de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), no se ha podido llevar a cabo una reparación adecuada a las víctimas del sector.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el ordenamiento jurídico debe ser coherente y armónico, debe respetar las normas constitucionales de mayor jerarquía tales como la libertad de cultos señalada en el artículo 19 de la Constitución Política Colombiana y debe acogerse a la normatividad internacional, tal y como lo expresa la Ley 1448 de 2011, considerando además que la suma de acuerdos firmados que conforman el Acuerdo Final de Paz tienen como fin contribuir a la satisfacción de los derechos fundamentales tales como la libertad de culto y su libre ejercicio, es necesario aprobar el proyecto de ley presentado, el cual busca el reconocimiento de las víctimas del sector religioso y a su vez la participación y los aportes de las organizaciones del sector que contribuyen a la construcción de la Paz y a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

2. ANTECEDENTES

2.1. La importancia de la religión en la vida de los colombianos

Respecto a América Latina, Colombia hace parte del grupo de países "predominantemente creyentes" a lado de otros países como México y Perú según la encuesta adelantada por el *Pew Research Center* (2014).¹

En Colombia, según datos de la encuesta de "Diversidad Religiosa, Valores y

¹ Ver encuesta en: <https://www.pewforum.org/dataset/religion-in-latin-america/>, fecha de acceso 30 de junio de 2022.

Participación Política en Colombia" realizado por la Universidad Nacional de Colombia en 2020, de cada 10 ciudadanos, 6 son católicos, 2 son cristianos evangélicos o de alguna vertiente afín, 1 es creyente pero no afiliado a alguna religión, 1 es de otra religión y 1 es agnóstico o ateo.²

En general 8 de cada 10 colombianos creen en Dios y la mitad de los creyentes participa por lo menos una vez a la semana de un servicio religioso. Lo anterior demuestra que para los colombianos la religión tiene un papel importante en la vida cotidiana.

De ahí la importancia de seguir trabajando para que cada colombiano pueda participar en la vida social, económica y política sin renunciar a sus principios de fe, razón por la cual la libertad religiosa es un derecho fundamental que debe ser protegido y promovido en Colombia. Sin libertad religiosa no hay una democracia plena.

Pero del mismo modo, debemos trabajar para que las organizaciones y entidades del sector religioso tengan una participación más activa en la construcción del bienestar social, sobre todo en las comunidades donde la infraestructura social del Estado no llega de forma eficiente.

De acuerdo con una encuesta de caracterización aplicada a 1431 entidades y organizaciones del sector religioso en 4 Departamentos del país (Bolívar, Norte de Santander, Risaralda y Valle del Cauca) adelantada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2020, durante la pandemia, se constató que el 97% de las Entidades encuestadas brindaron ayuda de alimentos, el 62% entregó ropa, el 47% entregó medicamentos, el 27% subsidio de arrendamientos.

De la misma manera se constató que el 37% de Entidades y organizaciones del sector religioso disponía de centro de acopio para banco de alimentos y el 24% contaba en operación un comedor comunitario.

Aunque estas cifras no reflejan todas la realidad nacional, ya que en Colombia según el registro público del Ministerio del Interior están registradas 9292 entidades hasta el 2021, las cifras aportadas por el informe del PNUD nos hablan del potencial que tienen las entidades y organizaciones del sector religioso en la construcción de bienestar social en las comunidades más necesitadas, razón por la cual debemos trabajar para que el sector religioso no solamente sea reconocido en su derecho a celebrar su fe, sino también, en el derecho a participar en la consolidación del bien común. Para ello hay que definir lineamientos y políticas de articulación.

2.2. El reconocimiento de la victimización de Iglesias, comunidades de fe y organizaciones del sector religioso en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y el Plan Marco de Implementación.

² Ver encuesta en: <https://www.svenskakyrikan.se/filer/34555608-8b30-4a6c-9d33-2c0511345e65.pdf>, fecha de acceso 30 de junio de 2022.

El Punto 5 del *Acuerdo Final denominado Víctimas del Conflicto* reconoce la afectación del sector religioso dentro de los grupos sujetos de victimización. Al respecto afirma:

"El conflicto armado, que tiene múltiples causas, ha ocasionado un sufrimiento y un daño a la población sin igual en nuestra historia. Son millones los colombianos y colombianas víctimas de desplazamiento forzado, cientos de miles los muertos, decenas de miles los desaparecidos de toda índole y un amplio número de familias, colectivos y poblaciones afectadas a lo largo y ancho del territorio, incluyendo comunidades campesinas, indígenas, afrocolombianas, negras, palenqueras, raizales, y Rom, personas en razón de sus creencias religiosas, partidos políticos, movimientos sociales y sindicales, población LGBTI y gremios económicos, entre otros. Sin olvidar otras formas menos visibles pero no menos dolorosas de victimización, como la violencia sexual, las afectaciones psicológicas, o la simple convivencia con el miedo" (*Acuerdo Final*, 2016, p. 126).

Al igual que otros grupos de protección constitucional, las violaciones contra las comunidades religiosas generan un agravante en materia de justicia como se reconoce en los principios rectores del componente de justicia del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición. Al respecto se afirma:

"Las consecuencias de tales violaciones son más graves cuando son cometidas contra mujeres o cuando se trata de víctimas pertenecientes a los grupos más vulnerables, sujetos de especial protección, que merecen una reparación y protección especial, entre ellas, (...) las comunidades religiosas" (*Acuerdo Final*, 2016, p. 144).

Con base en lo estipulado en el *Acuerdo Final*, es un deber del Estado materializar los derechos de todas las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, aplicando medidas afirmativas para aquellos grupos que por su condición y particularidad representan mayor riesgo de victimización como es el caso de "integrantes de las iglesias, confesiones religiosas, organizaciones basadas en la fe y organizaciones del sector religioso" (*Acuerdo Final*, 2016, p. 189).

Es así como en el punto 6 del *Acuerdo Final denominado Implementación, Verificación y Refrendación* se incluye como principio de implementación el punto denominado *Libertad Religiosa y de Cultos*, en el cual se reconoce la obligación del Estado de reconocer y restablecer los derechos de las personas que con ocasión de sus creencias fueron victimizadas, como se cita a continuación:

"Respeto a libertad de cultos: implica el reconocimiento y respeto a la práctica de cualquier manifestación de religiosidad, culto, creencia, confesión sin discriminación o estigmatización alguna. En la implementación del Acuerdo Final se promoverá la participación activa de las iglesias, confesiones religiosas, organizaciones basadas en la fe y las organizaciones del sector religioso en la construcción de la Paz. Así mismo, se buscará tomar las medidas necesarias para restablecer, en igualdad de condiciones, los derechos de aquellas personas y grupos victimizados por sus creencias religiosas con ocasión y en razón del conflicto armado" (*Acuerdo Final*, 2016, p. 193).

Finalmente, vale la pena resaltar que al momento de la redacción del presente proyecto de ley, no se ha producido una primera reparación colectiva a este grupo poblacional, a pesar de que en el *Plan Marco de Implementación*, se han incluido a los sujetos constituidos en organizaciones del sector religioso dentro de la estrategia 5.4.3 relacionada con el fortalecimiento de los Planes Nacionales de Reparación Colectiva a implementarse por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas entre el 2018 al 2031 (*Plan Marco de Implementación*, 2017, 158, 257).³

2.3. La victimización del sector religioso en el informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad.

Pese a que la recomendación 66 contemplada en el informe final de la *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad* conmina a las Iglesias y comunidades religiosas a tener un papel más activo en la construcción de una cultura de Paz (*Hay futuro si hay verdad: Informe Final*, Tomo 2, 2022, p. 726). Por otro lado, los informes allegados a la Comisión de la Verdad por parte de organizaciones religiosas (Ver Tabla 1), como el informe de *Hallazgos y Recomendaciones* elaborado por la Comisión reconocen que el daño o la afectación de las víctimas tuvo una connotación religiosa por el hecho de que, en muchos casos, la vida cotidiana de las comunidades afectadas por el conflicto armado estuvo arraigada en torno a los espacios de celebraciones religiosas:

"El despojo territorial no solo ha implicado la usurpación de bienes materiales, sino también la enajenación de aspectos íntimos y simbólicos para las comunidades y poblaciones rurales que han tenido un vínculo con sus territorios. Se ha tratado también de procesos de despojo cultural y simbólico de las comunidades rurales expulsadas. En el proceso de esclarecimiento, la gente le contó a la Comisión cómo los ríos, plazas, fincas, parques y cerros, donde antaño la gente se reunía a departir, intercambiar mercancías, lavar ropa, preparar alimentos, celebrar ceremonias religiosas, entre muchas otras actividades, pasaron a ser símbolos del horror y la tristeza como resultado de las masacres, las amenazas, las violaciones, los asesinatos, las desapariciones y la destrucción que dejó la guerra a lo largo y ancho del país" (*Hay futuro si hay verdad: Informe Final*, Tomo 2, 2022, p. 519).

Los lugares de culto sirvieron como espacios de refugio y acogida para para las víctimas:

"Los valores como sociedad se fueron debilitando como consecuencia de una violencia persistente que lastimó lo más profundo de la dignidad y de la humanidad de las víctimas. Durante muchos años, las víctimas fueron poco consideradas, muchas veces solo defendidas por organizaciones de derechos humanos o sectores de las iglesias" (*Hay futuro si hay verdad: Informe Final*, Tomo 2, 2022, p. 39).

De ahí el papel preponderante de la espiritualidad y la religión en los procesos de perdón y reconciliación de las víctimas:

³ Departamento Nacional de Planeación. Plan Marco de Implementación Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de la Paz Estable y Duradera disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3%B3micos/3932_Anejo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3%B3micos/3932_Anejo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf), fecha de acceso 19 de julio de 2023.

"El reconocimiento de responsabilidad es una fuerza sanadora que reta las imágenes que tenemos sobre el perdón o la reconciliación (...) Si bien la Comisión es una institución «laica»: la dimensión religiosa y espiritual está también en medio de estos procesos. Sin embargo, el perdón no se trata en ningún caso de un nuevo peso sobre las víctimas, ni es una obligación moral. Muchas víctimas se sienten culpables por el hecho de no poder perdonar, sienten a su alrededor una presión moral y emocional que no les corresponde. Hay víctimas que no perdonan, lo que no significa que no busquen otras maneras de dejar atrás el dolor o que estén en contra de la paz (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final, Tomo 2, 2022, p. 615*).

Por lo anterior, las comunidades de fe, iglesias y lugares de culto fueron blancos de la polarización armada y de la guerra en los territorios:

"En los contextos de fuerte polarización social, como los que caracterizan a Colombia, la pregunta o consideración sobre de «qué lado estás» ha sustituido muchas veces a la de «qué dices». Las respuestas han estado marcadas por una fuerte reacción emocional de aceptación o rechazo que se dirige contra todo un grupo al que se identifica con los responsables. De esa forma, incluso instituciones sociales o comunitarias, como iglesias, familias, escuelas o comunidades, se han visto obligadas a posicionarse en un polo del conflicto en lugar de abrir espacios para el diálogo y la búsqueda compartida de salidas" (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final, Tomo 2, 2022, p. 61*).

Los lugares de culto, a pesar de ser considerados bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, fueron objeto de ataques indiscriminados. Uno de los casos más emblemáticos fue el ataque a la iglesia de Bojayá con cilindros bombas por el Frente José María Córdoba, de las FARC-EP en mayo de 2002. Las víctimas fueron 81 personas, 47 de ellas eran niñas, niños y adolescentes (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final, Tomo 2, 2022, p. 117*). Sin embargo, es evidente que, en muchos otros casos, el hostigamiento y la afectación indiscriminada con el uso de armas no convencionales a los lugares de culto fue recurrente:

"Los grupos armados, principalmente las guerrillas, emplearon armas explosivas en espacios públicos, contra instalaciones militares o policiales en pueblos o ciudades y también contra bienes civiles, como escuelas, hospitales, iglesias, buses, empresas y negocios, ya fuera con una intencionalidad como parte de acciones de intimidación o ataques a sectores específicos o bien como ataques a instalaciones militares o convoyes que tuvieron este carácter indiscriminado. Los ataques incrementan el terror en las regiones, llevan a la quiebra a las víctimas, ocasionan desplazamiento forzado y dejan secuelas físicas y psicológicas en las víctimas sobrevivientes." (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final, Tomo 2, 2022, p. 163*).

"Los bienes que según el DIH no pueden constituir objetivos militares, como los elementos indispensables para la supervivencia de la población civil, las unidades y los medios de transporte sanitarios, los bienes culturales y los lugares de culto, los espacios educativos como escuelas, han sido objeto de ataques indiscriminados o han sido usados en enfrentamientos armados en diferentes momentos del conflicto armado (...) A medida que se agudizaron las confrontaciones, las guerrillas, los paramilitares y la fuerza pública llevaron a cabo ataques en que buscaron ventajas militares en

territorios donde las comunidades fueron el espacio de disputa y enfrentamiento. Los ataques generan daños graves sobre casas, iglesias, escuelas, centros de salud y hospitales. Sumado al daño físico, los ataques transformaron modos de vida, afectan estructuras dedicadas a la educación o la religión, el trabajo municipal o la recreación. Dejan a las víctimas con sentimientos de desprotección e impotencia por la violación de los espacios colectivos o de protección comunitaria. Se registra de manera recurrente el uso deliberado de esos bienes protegidos como escudos en medio de los combates, o su ocupación para fines bélicos. De acuerdo con los datos del CNMH, entre 1985 y 2021 se registraron 21.197 hechos de ataques a bienes protegidos 175, de los que fueron víctimas 6.772 civiles" (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final, Tomo 2, 2022, pp. 166-167*).

"El uso de explosivos improvisados desempeñó un papel determinante en la estrategia de ataque. Muchas tomas guerrilleras se dieron con el uso de los cilindros bomba y otras armas construidas de forma artesanal, como granadas de mortero, cohetes e incluso minas antipersona. Debido a sus características –imprecisión, volatilidad, inestabilidad–, estas armas no convencionales no solamente afectaron las estaciones de policía, sino también viviendas y otros bienes protegidos como escuelas, centros de salud e iglesias" (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final, Tomo 2, 2022, p. 203*).

La estigmatización de las iglesias y comunidades religiosas y sus liderazgos religiosos fue reforzada sobre la base de la doctrina del "enemigo interno":

"Esta doctrina, que persiste hasta hoy, rápidamente se extendió a todos aquellos que no estaban de acuerdo con el sistema imperante o que demandaban transformaciones políticas, sociales y económicas: dirigentes y miembros de partidos de izquierda y progresistas, defensores de derechos humanos, líderes religiosos, líderes sociales y ambientalistas, sindicalistas, organizaciones sociales, entre otros, que, hasta la fecha, siguen siendo perseguidos, torturados, eliminados, judicializados y expatriados" (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final, Tomo 2, 2022, p. 564*).

"Desde el punto de vista del discurso, los diferentes actores se mueven entre una narrativa político-militar circunscrita a la explicación sobre las razones de la guerra, la identidad del grupo armado y las finalidades y los procedimientos (...) los firmantes mencionaron que desde la lógica de la guerra hay percepción distinta del territorio. Cuando pertenecían a las FARC-EP, ubicaban únicamente los lugares estratégicos donde estaba la fuerza pública: el puesto de policía, las unidades militares y otros, como las alcaldías. Estos lugares fueron objetivo militar, sin tener en cuenta que estaban cerca de casas, colegios, mercados, puestos de salud, iglesias... una población civil expuesta a la confrontación armada" (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final, Tomo 2, 2022, p. 603-604*).

A pesar de las afectaciones a las iglesias y comunidades religiosas, sus lugares de culto y liderazgos religiosos, dichos espacios sirvieron como comunidades de resistencia del conflicto armado. La política de no intervención y no alineación con uno y otro actor armado, reforzó su proceso de victimización:

"Conforme el conflicto armado se agudizó y numerosos territorios se convirtieron en zonas de disputa entre la insurgencia y la contraingurgencia, cada vez fue más difícil, en esos lugares, declararse población civil no involucrada. La constricción comunitaria

se convirtió en una forma de presionar a líderes y comunidades, de criminalizar y estigmatizar a movimientos sociales. También fue más difícil mantener los espacios civiles, las luchas y sus propios proyectos o autonomías por fuera del conflicto armado, como lo mostraron las valientes experiencias de las Comunidades de Paz en Urabá, la Guardia Indígena en el Cauca o las experiencias comunitarias apoyadas en muchos casos por sectores importantes de las iglesias como una forma de resistencia a la guerra y protección de la población civil. Numerosos procesos organizativos de comunidades étnicas y campesinas, de sindicatos y de organizaciones sociales trataron de mantener su autonomía y demandas sociales, aunque por ello fueron frecuentemente perseguidos o señalados" (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final, Tomo 2, 2022, pp. 36-37*).

El reconocimiento de las experiencias de victimización por razones religiosas como lo ha de constatar el informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad supone introducir el debate legislativo sobre medidas diferenciales de reparación simbólica y material con un enfoque en la naturaleza de este tipo de hechos victimizantes:

"El reconocimiento de todas estas experiencias supone hablar de hechos y también de injusticias, dolores, pérdidas humanas, ataques a la dignidad. Han sido también espacios para hacer, con parte de esos procesos, un duelo colectivo, en el cual se pueda hablar sin miedo y se rescate el buen nombre de las víctimas y de los que ya no están, pero acompañan con sus presencias. Los ríos convertidos en cementerios, las iglesias donde se torturó o se bombardeó, los cementerios habitados por decenas de miles de N. N., las dependencias donde permanecen muchos restos de personas rescatados de fosas comunes para su identificación necesitan un marco social de aceptación y comprensión de lo sucedido, que resulta necesario para la reconstrucción" (*Hay futuro si hay verdad : Informe Final, Tomo 2, 2022, p. 46*).

Tabla 1. Relación de informes y casos recibidos por la Comisión de la Verdad que relaciona hechos de victimización por razones religiosas y aportes para la construcción de una cultura de paz por parte de iniciativas religiosas.

Clasificación	Código	Tipo	Título	Autor Anonimizado	Tipo organización de
PÚBLICO	119-CI-00022	Informe para la Comisión de la Verdad	Informe complementario al proyecto "Organización comunitaria y elevación de la calidad de vida de los habitantes de San Francisco (Antioquia) por medio del mejoramiento"	Compañía de Jesús	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas

			de vivienda rural"		
CLASIFICADA	119-CI-00250	Informe para la Comisión de la Verdad	La mejor esquina de América. Territorios de despojo: verdad develada y necesidades de esclarecimiento y reconocimiento, justicia y de garantías de no repetición en el Bajo Atrato y Dabeiba	Comisión Intereclesial de Justicia y Paz/Corporación Jurídica Forjando Futuros/Instituto Popular de Capacitación - IPC	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
CLASIFICADA	119-CI-00252	Informe para la Comisión de la Verdad	Conflicto armado y violencia sociopolítica en la implementación y desarrollo de un modelo de acumulación por desposesión en la región Urabá	Comisión Intereclesial de Justicia y Paz/Corporación Jurídica Forjando Futuros/Instituto Popular de Capacitación - IPC	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas

PÚBLICO	119-CI-00375	Informe para La Comisión de Verdad	Víctimas cristianas de la Iglesia de los Pobres: un grito profético y liberador	Mesa Ecueménica por la Paz	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
CLASIFICADA	119-CI-00376	Informe para La Comisión de Verdad	El rol de los evangélicos en el conflicto colombiano: documento entregado a la CEV por el Diálogo Intereclesial por la Paz	Diálogo Intereclesial por la Paz Colombia DIPAZ	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
CLASIFICADA	119-CI-00686	Informe para La Comisión de Verdad	Van por nuestras tierras a sangre y fuego: participación de agentes del Estado y empresarios en el plan criminal para el desplazamiento o forzado, el despojo y la acumulación ilegal de tierras en las regiones de Urabá y Bajo Atrato	Comisión Intereclesial de Justicia y Paz (Corporación Jurídica Libertad) Fundación Forjando Futuros Instituto Popular de Capacitación - IPC	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas

CLASIFICADA	119-CI-01044	Informe para La Comisión de Verdad	Operaciones ilegales de Inteligencia en ejecución de planes criminales de sectores estatales contra líderes y comunidades étnico-territoriales y campesinos	Comisión Intereclesial de Justicia y Paz	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
CLASIFICADA	1306-CI-01901	Informe para La Comisión de Verdad	Conflicto armado y acciones de reconciliación y paz: narrativas de líderes y lideresas sociales y pastorales en 15 regiones de Colombia	Conferencia Episcopal de Colombia - CEC (Comisión de Conciliación Nacional) (Lerma, Diego) (De Ruíz, Damian) (González, Diana) (Cruz, Diego)	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
PÚBLICO	260-CI-00222	Informe para La Comisión de Verdad	Tierra y despojo en los Llanos	Corporación Claretiana Norman Pérez Bello	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
CLASIFICADA	262-CI-01268	Informe para La Comisión de Verdad	Documentación de casos de mujeres víctimas en los departamentos de Meta, Guaviare, Vaupés y Vichada del suroriente colombiano	Pastoral Social Regional Suroriente Colombiano	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas

PÚBLICO	365-CI-01000	Caso para La Comisión de Verdad	Graves violaciones a los DDHH en las cuencas de Domingodó y Salaquí	Torres, Astrid (Arboleda, Adriana) (Muñoz, Natalia) (Promoción Claretiana para el Desarrollo Colombia - Venezuela Proclade Colven)	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
PÚBLICO	365-CI-01001	Caso para La Comisión de Verdad	Impactos del conflicto armado (1996 a 2013): afectaciones a la salud mental de un grupo de mujeres afrodescendientes, indígenas y mestizas de los municipios de Riosucio y Carmen del Darién (Bajo Atrato - Chocó)	Promoción Claretiana para el Desarrollo Colombia y Venezuela Proclade Colven	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
PÚBLICO	365-CI-01126	Informe para La Comisión de Verdad	Informe especial: 40 años de conflicto en el alto y medio Atrato. Un análisis con base en 929 casos de personas asesinadas o desaparecidas	Comisión Vida, Justicia y Paz de la Diócesis de Quibdó - COBIJA PERSONAS NATURALES	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas

CLASIFICADA	748-CI-00590	Informe para La Comisión de Verdad	Un llamado profético: las iglesias cristianas en el conflicto armado colombiano	Justapaz (Confederación Evangélica de Colombia) CEDECOL	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
PÚBLICO	1306-CI-01987	Informe para La Comisión de Verdad	Efecto del conflicto armado de Colombia sobre la comunidad judía del país	Confederación de Comunidades Judías de Colombia (CCJC) (Peckel, Marcos)	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
PÚBLICO	1306-CI-01901	Informe para La Comisión de Verdad	Conflicto armado y acciones de reconciliación y paz: narrativas de líderes y lideresas sociales y pastorales en 15 regiones de Colombia	Comisión Nacional de Conciliación - Conferencia Episcopal Colombia	Organizaciones de sociedad civil - Organizaciones religiosas
PÚBLICO	1308-CI-02016	Caso para La Comisión de Verdad	Yolanda Carón: la hermana del Pacífico. Una biografía ilustrada	Centro Nacional de Memoria Histórica	Entidad Gubernamental

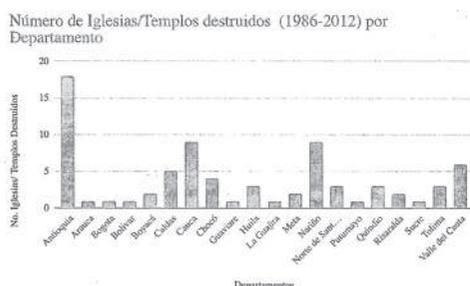
Fuente: elaboración propia basado en bases de datos de la Comisión de la Verdad disponibles en: <https://archivo.comisiondelaverdad.co/como-navegar-el-archivo?bloque=2>

2.4. La victimización por razones religiosas documentada por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH)

De acuerdo a cifras aportadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica a la unidad técnica legislativa redactora del presente proyecto de ley, se han documentado 76 casos de destrucción de lugares de Culto (templos) entre 1986-2012 (Ver Gráfico 1) y 506 hechos victimizantes a Líderes Religiosos

entre 1965 y 2019 (ver Tabla 2).

Gráfica 1. Relación de Iglesias/ Templos destruidos en 1986 y 2012 por Departamentos.



Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por el Observatorio de Memoria y Conflicto del CNMH.

Tabla 2. Hechos victimizantes documentados a líderes religiosos entre 1965 y 2019

Acciones Bélicas	Asesinatos Selectivos	Ataques a Poblados	Desapariciones Forzadas	Masacres	Secuestros	Violencia Sexual	Total
2	245	1	73	53	128	4	506

Fuente: Elaboración propia con base en datos aportados por el Observatorio de Memoria y Conflicto del CNMH.

Del mismo modo, se destacan las siguientes producciones documentales del CNMH, las cuales contaron con la participación activa y directa de varias comunidades religiosas:

- a. Seminario "La memoria histórica desde las comunidades de fe" el 27 y 28 de noviembre de 2014. Enlace de consulta: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/la-memoria-historica-desde-las-comunidades-de-fe/>
- b. Documental "El Garzal: Una comunidad que resiste desde la fe". Enlace de consulta: <http://www.youtube.com/embed/U13RR0zs9Xs>
- c. Centro Nacional de Memoria Histórica (2018), Memoria y comunidades de fe en Colombia. Crónicas, Bogotá, CNMH. Enlace de consulta: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/memoria-y-comunidades-de-fe-en-colombia.pdf>
- d. Centro Nacional de Memoria Histórica. Grupo de Memoria Histórica. El informe, titulado "Trujillo: Una tragedia que no cesa" fue publicado en el marco de la I Semana por la Memoria (septiembre de 2008). Enlace de consulta: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/Trujillo-Una-tragedia-que-no-cesa.pdf>
- e. Centro Nacional de Memoria Histórica. Grupo de Memoria Histórica (2010).Bojayá: La guerra sin límites. Enlace de consulta: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/wpcontent/uploads/2020/01/Bojay%C3%A1-La-guerra-sin-l%C3%ADmites.pdf>
- f. Centro Nacional de Memoria Histórica. Buenaventura: un puerto sin comunidad. Bogotá, CNMH, 2015. Enlace de consulta: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/wpcontent/uploads/2021/12/2.Buenaventura-un-puerto-sin-comunidad-2021.pdf>
- g. Centro Nacional de Memoria Histórica (2021), Yolanda Cerón: la hermana del Pacífico. Una biografía ilustrada, CNMH, Bogotá. Enlace de consulta: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2021/09/Yolanda-Ceron-La-hermana-del-Pac%C3%ADfico.-Una-biografia-ilustrada.pdf>

Finalmente, es importante destacar que los hechos victimizantes registrados por el Observatorio de Memoria y Conflicto del CNMH como masacres, asesinatos selectivos, daños a bienes civiles, desaparición forzada, secuestros, violencia sexual, acciones bélicas, atentados terroristas, reclutamiento forzado involucraron comunidades y líderes del sector religioso.

2.5. INVESTIGACIONES SOBRE LA ESTIGMATIZACIÓN Y LA PERSECUCIÓN RELIGIOSA EN EL PERIODO DE LA VIOLENCIA EN COLOMBIA.

Desde el campo académico se destacan investigaciones históricas que han documentado situaciones, períodos y casos de persecución religiosa en el contexto de los conflictos políticos que ha atravesado el país, especialmente en aquel período que ha sido denominado como el de la Violencia (1948- 1958).

Dado que la formación histórica de la identidad nacional estuvo ligada al vínculo entre Iglesia y Estado, la simbiosis entre intolerancia política e intolerancia religiosa sobre

todo hacia voces disidentes del establecimiento generaron un clima de intransigencia, estigma y persecución político religioso. Tal fue el caso de una minoría religiosa muy activa en Colombia como los protestantes, evangélicos o cristianos no-católicos. Historiadores como Daniel Pacault (1987), Christopher Abel (2004), Pablo Moreno (2010), David Lopez Amaya (2022) han demostrado que, en nuestro país, la violencia tuvo y ha tenido connotaciones no solamente políticas sino también religiosas.

Como lo evidencia un reciente estudio sociológico, la mayor afectación y estigmatización en territorios de disputa y conflicto armado en la actualidad lo experimentan las comunidades e iglesias evangélicas, connotadas como cristianas no-católicas.⁴ No es casual, que organizaciones provenientes del sector protestante y evangélicos se han organizado alrededor de la defensa de los derechos de libertad religiosa y de los derechos humanos, tal fue el caso de la conformación de iniciativas de base eclesiales para documentar experiencias de afectación y violaciones al Derecho Internacional Humanitario de líderes y miembros de comunidades de fe como ha sido la iniciativa de entidades como Justapaz, la *Comisión de Paz de la Confederación Evangélica de Colombia* quien han documentados los casos en una serie de informes denominados *Un Llamado Profético*.⁵

Del mismo modo, la Conferencia Episcopal de Colombia a través de la instancia denominada *Comisión de Conciliación Nacional* ha visibilizado de igual modo los casos de afectaciones de Derechos Humanos de su liderazgos religiosos en el contexto del conflicto armado.⁶ Otra plataformas de base eclesial han organizado informes sobre victimización del sector religioso como la *Mesa Ecueménica para la Paz* y el *Diálogo Interreligioso para la Paz* para allegar a la *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad* y la *Jurisdicción Especial para la Paz* con el fin de visibilizar dicho fenómeno y poder materializar medidas de reparación colectiva para comunidades e iglesias que viven en medio de la disputa territorial en la actualidad. Mientras los hechos de victimización por razones religiosas no tengan un reconocimiento efectivo, las medidas de garantías de no repetición para este tipo de hecho victimizantes serán inexistentes.

⁴ Al respecto ver trabajo de Sandra Sanabria Madero (2022), Perseguidos por la fe. Un panorama en el contexto colombiano sobre el cristianismo no católico (2004-2018). Revista Colombiana de Sociología, Revista Colombiana de Sociología, 45(1), 219-242.
⁵ Disponibles en: <https://www.justapaz.org/observatorio-de-realidades/>, fecha de acceso 30 de julio de 2023.
⁶ Ver publicación relacionada en: https://dev.comisiondeconciliacion.co/?page_id=21, fecha de acceso 30 de julio de 2023.

3. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 293 de la Ley 5ta de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 establece la obligación de los autores y ponentes de presentar en el cuerpo de la exposición de motivos las posibles circunstancias o eventos que pueden configurar un conflicto de interés a la luz del artículo 286 de la Ley 5ta de 1992.

En el caso particular, es necesario mencionar el inciso segundo del artículo 286 del reglamento del Congreso, el cual establece lo siguiente:

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

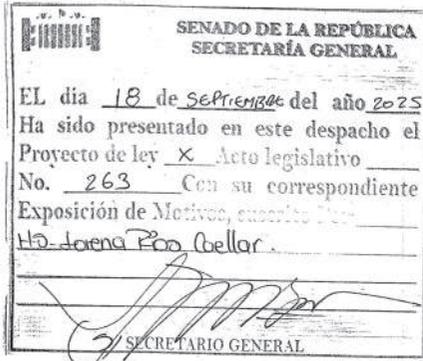
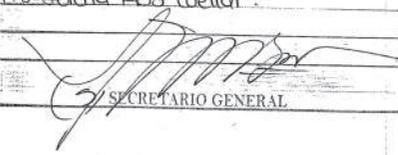
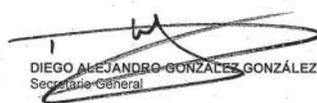
- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro..."

De la norma citada se puede evidenciar lo siguiente: la implementación de un proyecto de ley que modifica la Ley 1448 de 2011 para garantizar la participación integral de las víctimas del sector religioso en el marco del conflicto armado en la Política Nacional para la Atención y Reparación de las Víctimas, con el fin de asegurar la armonización con lo dispuesto en el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* y su campo de implementación, no genera un conflicto de interés particular pues beneficia a un sector históricamente excluido, el cual también sufrió de los vejámenes del conflicto armado.

Ahora bien, el Consejo de Estado en Sentencia proferida el 10 de noviembre de 2009, hace las siguientes precisiones al referirse a los elementos que deben concurrir para que se configure la violación al régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra 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".

Sin embargo, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar durante el trámite del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

<p>4. IMPACTO FISCAL</p> <p>Dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", se debe manifestar que el presente proyecto de ley genera impacto fiscal, en la medida que crea y ordena gasto público. Por lo tanto, se solicitará un concepto de aval fiscal emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>De la Honorable Congresista,</p> <div style="text-align: center;">  LORENA RÍOS CUÉLLAR Senadora de la República Partido Colombia Justa Libres </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  <p>SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL</p> <p>EL día <u>18</u> de <u>SEPTIEMBRE</u> del año <u>2025</u> Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley <input checked="" type="checkbox"/> Acto legislativo No. <u>263</u> Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrita por <u>H.ª Lorena Ríos Cuéllar</u>  SECRETARIO GENERAL </p></div>	<p style="text-align: center;">SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p style="text-align: center;">Bogotá D.C., 18 de Septiembre de 2025</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.263/25 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA A LA LEY 1448 DE 2011, PARA LA PARTICIPACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS DEL SECTOR RELIGIOSO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora LORENA RÍOS CUÉLLAR. La materia de que 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.</p> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ Secretario General </div> <p style="text-align: center; margin-top: 10px;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 18 DE 2025</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p style="text-align: center;">CÚMPLASE</p> <p style="text-align: center;">EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;">  LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ <small>Proyecto: Sarly Novoa Revisó: Dra. Del Rojas – Jefe (E) Sección Leyes Revisó: Dr. Diego Alejandro González – Secretario General</small> </div>
--	---

CONTENIDO

Gaceta número 1834 - martes, 30 de septiembre de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 257 de 2025 Senado, por medio de la cual se crea y regula el “Cemento para el Desarrollo”.....	1
Proyecto de ley número 258 de 2025 Senado, por medio de la cual se adiciona un inciso al artículo 49 de la Ley 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones.....	9
Proyecto de ley número 260 de 2025 Senado, por medio de la cual se crea el Fondo de Dignidad y Justicia Laboral para los extrabajadores víctimas de SaludCoop EPS y se dictan otras disposiciones.....	13
Proyecto de ley número 263 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona a la Ley 1448 de 2011, para la participación integral de las víctimas del sector Religioso en el marco del Conflicto Armado, y se dictan otras disposiciones.....	20