



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - Nº 102

Bogotá, D. C., viernes, 13 de febrero de 2026

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 302 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual la Nación rinde homenaje a las víctimas de la toma guerrillera de Mitú y se autoriza la emisión de una moneda conmemorativa, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre 2025

Doctor,

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 302 de 2025, por medio de la cual la Nación rinde homenaje a las víctimas de la toma guerrillera de Mitú y se autoriza la emisión de una moneda conmemorativa, y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario General:

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; me permito someter a consideración del Honorable Congreso de la República el **Proyecto de Ley número 302 de 2025 Cámara**, por medio de la cual la Nación rinde homenaje a las víctimas de la toma guerrillera de Mitú y se autoriza la emisión de una moneda conmemorativa, y se dictan otras disposiciones.

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

HUGO DANILO LOZANO PIMIENTO Representante a la Cámara por Vaupés	OLMES ECHAVARRÍA DE LA ROSA Representante a la Cámara por Magdalena
YENICA ACOSTA INFANTE	VLADIMIR OLAYA MANCIPE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 302 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual la Nación rinde homenaje a las víctimas de la toma guerrillera de Mitú y se autoriza la emisión de una moneda conmemorativa, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto rendir homenaje y dignificar la memoria de las víctimas de la toma guerrillera ocurrida en el municipio de Mitú, departamento de Vaupés, entre el 1º y el 3 de noviembre de 1998, mediante actos conmemorativos, medidas simbólicas y culturales, y la expedición de una moneda conmemorativa.

Artículo 2º. *Día Nacional de Conmemoración.* Declárese el 1º de noviembre de cada año como el Día Nacional de Conmemoración a las Víctimas de la Toma de Mitú, en homenaje a los civiles, miembros de la Fuerza Pública y demás personas afectadas por los hechos violentos ocurridos en el municipio de Mitú. Este día tendrá carácter simbólico, conmemorativo y pedagógico, sin efectos sobre la jornada laboral.

Artículo 3º. El Congreso de la República de Colombia y el Gobierno nacional autorizarán la emisión y disposición en el territorio nacional de una especie monetaria con ocasión de la conmemoración a las víctimas de la toma de Mitú.

Artículo 4º. *Autorización al Banco de la República.* Autorícese al Banco de la República para emitir y disponer en el territorio nacional de una especie monetaria conmemorativa en homenaje a las víctimas de la toma guerrillera de Mitú. La moneda deberá contener elementos visuales y simbólicos que representen la memoria, la resistencia de la población y el homenaje nacional a quienes perdieron la vida o fueron afectados por estos hechos.

El diseño de la moneda será elaborado en consulta con el Ministerio de Cultura, el Centro Nacional de Memoria Histórica y representantes de las víctimas.

Artículo 5º. *Espacio de memoria histórica.* Créase un espacio de memoria histórica en el municipio de Mitú, que podrá consistir en un parque, mural, monumento o centro de memoria, destinado a honrar a las víctimas de la toma guerrillera. Este será implementado por el Ministerio de Cultura en coordinación con el gobierno departamental del Vaupés, el Centro Nacional de Memoria Histórica y organizaciones de víctimas.

Artículo 6º. *Actos conmemorativos.* El Ministerio del Interior, el Ministerio de Cultura y la Alcaldía de Mitú promoverán anualmente actos públicos, artísticos, pedagógicos o institucionales que mantengan viva la memoria de los hechos, como parte de la pedagogía para la paz y la garantía de no repetición.

Artículo 7º. *Inclusión en la educación.* El Ministerio de Educación Nacional promoverá la inclusión de contenidos pedagógicos sobre la toma de Mitú en los planes de estudio de las instituciones educativas oficiales, en el marco de los lineamientos sobre historia del conflicto armado, paz, derechos humanos y memoria histórica.

Artículo 8º. *Financiación.* La implementación de esta ley se realizará con cargo a los presupuestos del Ministerio de Cultura, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación Nacional y demás entidades competentes, de conformidad con la disponibilidad presupuestal, sin afectar los recursos destinados a la atención directa de las víctimas.

Artículo 9º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

1. ANTECEDENTES

Este proyecto de ley no cuenta con iniciativas legislativas que le antecedan.

Considerando la importancia de la iniciativa y con el fin de que esta salga adelante para preservar viva la memoria perenne del municipio de Mitú, de sus habitantes, de sus seres queridos allí fallecidos y dejando también un espacio de reflexión, preservar la memoria, honrar a las víctimas, y reafirmar el compromiso del Estado colombiano con la verdad, la dignidad, la reparación simbólica y la no repetición, se presenta esta iniciativa legislativa por primera vez.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO

1. Articulado.
2. Antecedentes del proyecto.
3. Objeto.
4. Exposición de motivos.
5. Marco legal y constitucional.
6. Impacto fiscal.
7. Conflicto de interés.

3. OBJETO

La presente ley busca honrar y dignificar la memoria de las víctimas de la toma guerrillera ocurrida en el municipio de Mitú, departamento del Vaupés, entre el 1º y el 3 de noviembre de 1998. Para ello, establece la institucionalización de un día nacional de conmemoración, la autorización al Banco de la República para emitir una moneda conmemorativa, la implementación de medidas simbólicas, culturales y educativas destinadas a preservar la memoria histórica, fomentar la reflexión colectiva y garantizar el principio de no repetición.

Esta iniciativa legislativa autoriza al Banco de la República a emitir y comercializar una moneda conmemorativa en honor al 27.º aniversario de la toma de Mitú. Su propósito es: Preservar la memoria colectiva de este hecho histórico. Rendir homenaje póstumo a las víctimas fatales y sus familias. Promover un espacio de reflexión para evitar la repetición de estos eventos.

4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este proyecto de ley tiene como propósito rendir un homenaje solemne y permanente a las víctimas de la toma guerrillera del municipio de Mitú, ocurrida entre el 1º y el 3 de noviembre de 1998, por parte de las extintas FARC-EP.

Estos hechos dejaron una profunda huella en la historia del país, con decenas de muertos, heridos, secuestrados y una ciudad devastada. La presente iniciativa busca preservar la memoria, honrar a las víctimas, y reafirmar el compromiso del Estado colombiano con la verdad, la dignidad, la reparación simbólica y la no repetición.

Entre el 1º y el 3 de noviembre de 1998, el municipio de Mitú, capital del departamento del Vaupés, fue escenario de una de las acciones más cruentas y devastadoras perpetradas por la entonces

guerrilla de las FARC-EP. Durante más de 48 horas, esta población fue sitiada, atacada y prácticamente destruida, dejando como saldo la muerte de más de 60 personas —entre civiles, miembros de la Fuerza Pública y funcionarios públicos—, decenas de heridos, múltiples secuestrados y graves daños a la infraestructura estatal y social.

La toma guerrillera de Mitú marcó profundamente la historia del conflicto armado colombiano, no solo por la magnitud del ataque y sus consecuencias, sino también por el aislamiento, olvido y vulnerabilidad histórica de esta región amazónica. A más de dos décadas de ocurridos los hechos, aún persisten las cicatrices emocionales, sociales e institucionales que dejó esta tragedia.

Este proyecto de ley tiene como finalidad rendir un homenaje nacional, solemne y permanente a las víctimas de aquella acción violenta. En cumplimiento de los deberes del Estado —consagrados en la Constitución Política, la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), y los compromisos adquiridos en el marco del proceso de paz—, esta iniciativa busca contribuir a la reparación simbólica y la construcción de memoria histórica.

La propuesta contempla tres pilares fundamentales:

1. Reconocimiento y memoria: Se instituye el primero (1°) de noviembre como el Día Nacional de Conmemoración a las Víctimas de la Toma de Mitú, en señal de respeto y solidaridad con quienes perdieron la vida o fueron afectados. Este día busca sensibilizar a la ciudadanía y fomentar la reflexión colectiva sobre las consecuencias del conflicto armado.
2. Expedición de una moneda conmemorativa: Se autoriza al Banco de la República para emitir una moneda simbólica que honre a las víctimas de Mitú. Más allá de su valor numismático, esta moneda representa un acto de reconocimiento institucional y un mensaje de memoria permanente, que circulará entre generaciones como símbolo de resistencia, dignidad y esperanza.
3. Medidas culturales, educativas y territoriales: Se contempla la creación de un espacio de memoria histórica en el municipio de Mitú, la promoción de actos conmemorativos anuales y la inclusión de estos hechos en contenidos pedagógicos sobre paz, conflicto armado y derechos humanos, fortaleciendo la conciencia histórica y ciudadana desde la escuela.

Con este proyecto no se pretende reabrir heridas, sino honrar la verdad, dignificar a las víctimas, y reafirmar el compromiso del Estado colombiano con la justicia simbólica, la memoria colectiva y la garantía de no repetición. Reconocer lo que ocurrió en Mitú es también un acto de equidad territorial y una deuda moral con una región históricamente marginada.

Por todo lo anterior, solicitamos al Honorable Congreso de la República el estudio, debate y aprobación del presente proyecto de ley.

5. MARCO JURÍDICO

De acuerdo con el artículo 371 de la Constitución y los artículos 6° a 11 de la Ley 31 de 1992, el Banco de la República ejerce en forma exclusiva e indelegable la función estatal de emitir la moneda legal colombiana conformada por los billetes y monedas metálicas en sus distintas denominaciones. Esta función incluye la impresión, acuñación, distribución y retiro de circulación de las especies monetarias que por su estado de deterioro no son aptas para circular.

El artículo 7° de la Ley 31 de 1992 establece:

“Ejercicio del atributo de emisión. El Banco de la República ejerce en forma exclusiva e indelegable el atributo estatal de emitir la moneda legal constituida por billetes y moneda metálica.

Parágrafo. El Banco de la República podrá disponer la acuñación en el país o en el exterior de moneda metálica de curso legal para fines conmemorativos o numismáticos, previstos en leyes especiales, establecer aleaciones y determinar sus características”.

En el mismo sentido, el artículo 9° de la Ley 31 de 1992 dispone:

“Producción y destrucción de las especies que constituyen la moneda legal. La impresión, importación, acuñación, cambio y destrucción de las especies que constituyen la moneda legal, son funciones propias y exclusivas del Banco de la República, las cuales cumplirá conforme al reglamento general que expida su Junta Directiva. Esta facultad comprende la de establecer las aleaciones y determinar las características de la moneda metálica.

La Junta Directiva dispondrá de un régimen especial de organización y funcionamiento para la Casa de La Moneda”.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en relación con la emisión de billetes y monedas de curso legal con fines conmemorativos. En la Sentencia C-432 de 1998 la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 2° de la Ley 425 de 1998, por la que se rindieron honores a Jorge Eliécer Gaitán. En el artículo demandado, el Congreso de la República dispuso que el Banco de la República diseñará y emitiera un billete con la efigie de Jorge Eliécer Gaitán, que circulará por todo el territorio nacional.

En esa oportunidad la Corte Constitucional manifestó que una norma de ese tipo, que ordena que se plasme la imagen de una persona en una moneda o billete, sin definir el momento, la cantidad, ni las características de la moneda o billete a emitir, es constitucional en la medida en que no constituye una intromisión en las funciones propias del Banco de la República. En efecto, la Corte expresó:

En el presente caso, es cabalmente el adecuado entendimiento de la norma legal, interpretada dentro de su contexto y a partir de lo buscado por el legislador al expedirlo, lo que lleva a la Corte a sostener, por las razones que adelante se expresan, su plena sujeción a la Carta Política, ya que, en criterio de esta Corporación, en su genuino alcance el precepto deja plenamente a salvo la autonomía del Banco de emisión.

No podría el Congreso, ni siquiera en virtud de una ley de honores, señalar a la autoridad monetaria la fecha en la cual deba efectuarse una emisión monetaria ni tampoco el día exacto en que deba principiarse la circulación de billetes, y menos todavía definir cuál habrá de ser su cantidad, ni la denominación del numerario objetó de aquella.

Esta posición fue reiterada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-948 de 2014⁴, en la que estudió la constitucionalidad del artículo 5° de la Ley 1710 de 2014⁵, el cual dispuso la emisión por el Banco de la República de una moneda en homenaje a la Madre Laura Montoya Upegui.

De acuerdo con lo expuesto, una vez sancionada la respectiva ley que ordene la emisión de una especie monetaria, el Banco de la República iniciará las actividades relacionadas con su emisión o acuñación. Dichas actividades incluyen la planeación, el presupuesto, el diseño, la definición de la fecha en que se pondrán en circulación y la aprobación por parte de la Junta Directiva del Banco de la República de las características del billete o la moneda, para su posterior fabricación. De esta manera, la fecha de emisión de las especies monetarias obedece a una planeación que incluye las actividades mencionadas.

6. IMPACTO FISCAL

El párrafo del artículo 334 de la Constitución Política, la regla fiscal no puede aplicarse de manera tal que se menoscaben los derechos fundamentales, se restrinja su alcance o se niegue su protección efectiva. Se trata de un imperativo que subordina toda decisión a la imposibilidad de afectar el goce efectivo de los citados derechos constitucionales. Por ello, en forma categórica, el inciso 4 del artículo 1° del Acto Legislativo número 03 de 2011, dispone que: “En ningún caso se afectara el núcleo esencial de los derechos fundamentales”.

Pese a lo anterior, en el marco del trámite legislativo correspondiente se requerirá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que se pronuncie en lo correspondiente.

7. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, es pertinente señalar que según lo dispuesto por el artículo 286 del Reglamento del Congreso 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.

La precitada norma establece las siguientes definiciones:

“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.

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

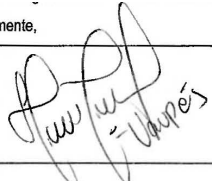
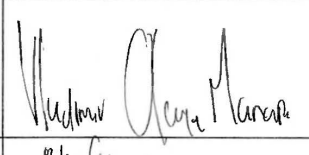
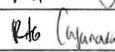
Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.

En ese sentido, se estima que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los Congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad.

En esta medida, si algún Congresista concluye que está inmerso en alguna de estas posibles causales o considera que existe otra circunstancia por la cual deba declararse impedido para la discusión y votación de este Proyecto de Ley deberá presentar su impedimento de forma oportuna y por escrito para que el Presidente pueda ponerlo a consideración.

Finalmente, 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 por la Ley 5ª no exime al Congresista de identificar causales o situaciones adicionales.

Cordialmente,

PROYECTO DE LEY NÚMERO 302 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual la Nación rinde homenaje a las víctimas de la toma guerrillera de Mitú y se autoriza la emisión de una moneda conmemorativa, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto rendir homenaje y dignificar la memoria de las víctimas de la toma guerrillera ocurrida en el municipio de Mitú, departamento de Vaupés, entre el 1º y el 3 de noviembre de 1998, mediante actos conmemorativos, medidas simbólicas y culturales, y la expedición de una moneda conmemorativa.

Artículo 2º. Día Nacional de Conmemoración. Declárese el 1º de noviembre de cada año como el Día Nacional de Conmemoración a las Víctimas de la Toma de Mitú, en homenaje a los civiles, miembros de la Fuerza Pública y demás personas afectadas por los hechos violentos ocurridos en el municipio de Mitú. Este día tendrá carácter simbólico, conmemorativo y pedagógico, sin efectos sobre la jornada laboral.

Artículo 3º. El Congreso de la República de Colombia y el Gobierno nacional autorizarán la emisión y disposición en el territorio nacional de una especie monetaria con ocasión de la conmemoración a las víctimas de la toma de Mitú.

Artículo 4º. Autorización al Banco de la República. Autorícese al Banco de la República para emitir y disponer en el territorio nacional de una especie monetaria conmemorativa en homenaje a las víctimas de la toma guerrillera de Mitú. La moneda deberá contener elementos visuales y simbólicos que representen la memoria, la resistencia de la población y el homenaje nacional a quienes perdieron la vida o fueron afectados por estos hechos.

El diseño de la moneda será elaborado en consulta con el Ministerio de Cultura, el Centro Nacional de Memoria Histórica y representantes de las víctimas.

Artículo 5º. Espacio de memoria histórica. Créese un espacio de memoria histórica en el municipio de Mitú, que podrá consistir en un parque, mural, monumento o centro de memoria, destinado a honrar a las víctimas de la toma guerrillera. Este será implementado por el Ministerio de Cultura en coordinación con el gobierno departamental del Vaupés, el Centro Nacional de Memoria Histórica y organizaciones de víctimas.

Artículo 6º. Actos conmemorativos. El Ministerio del Interior, el Ministerio de Cultura y la Alcaldía de Mitú promoverán anualmente actos públicos, artísticos, pedagógicos o institucionales que mantengan viva la memoria de los hechos, como parte de la pedagogía para la paz y la garantía de no repetición.

Artículo 7º. Inclusión en la educación. El Ministerio de Educación Nacional promoverá la inclusión de contenidos pedagógicos sobre la toma de Mitú en los planes de estudio de las instituciones educativas oficiales, en el marco de los lineamientos sobre historia del conflicto armado, paz, derechos humanos y memoria histórica.

Artículo 8º. Financiación. La implementación de esta ley se realizará con cargo a los presupuestos

del Ministerio de Cultura, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación Nacional y demás entidades competentes, de conformidad con la disponibilidad presupuestal, sin afectar los recursos destinados a la atención directa de las víctimas.

Artículo 9º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables,

PROYECTO DE LEY NÚMERO 458 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se establecen lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan Asentamientos Humanos de Origen Informal (AHOI) y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 5 de noviembre de 2025

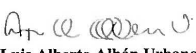
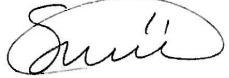
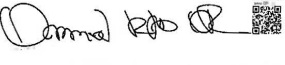
Doctor,

JAIME LUIS LACOUTURE
Secretario General
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad

Ref: Radicación Proyecto de Ley número 458 de 2025 Cámara, por medio del cual se establecen lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan Asentamientos Humanos de Origen Informal (AHOI) y se dictan otras disposiciones,

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 del Honorable Senado de la República, **el Proyecto de Ley número 458 de 2025 Cámara, por medio del cual se establecen lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan Asentamientos Humanos de Origen Informal (AHOI) y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,

 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes	 JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Santander Partido Comunes
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes	 Luis Alberto Albán Urbano Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Comunes
 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes	 JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes
 OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA Senador de la república	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 458 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se establecen lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan Asentamientos Humanos de Origen Informal (AHOI) y se dictan otras disposiciones.

ANTECEDENTES

Este proyecto de ley fue radicado inicialmente el 25 de julio de 2022 por los honorables Senadores y Representantes a la Cámara del Partido Comunes: honorables Senadores Julián Gallo Cubillos, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Sandra Ramírez Lobo, Ómar de Jesús Restrepo Correa, Imelda Daza Cotes; honorables Representantes a la Cámara Carlos Alberto Carreño Marín, Luis Alberto Albán Urbano, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Pedro Baracutao García Ospina, Germán José Gómez López.

El 5 de diciembre de 2022, se surtió debate positivo en la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes. El 10 de abril de 2023 se presentó

ponencia positiva del proyecto de ley, suscrita por los Representantes Carlos Carreño y Wilmer Guerrero, la misma fue aprobada en la Cámara de Representantes, en sesión plenaria ordinaria del 10 de mayo de 2023, con lo cual quedó autorizado su paso al Honorable Senado de la República.

Finalmente, en sesión ordinaria de la Comisión Tercera Constitucional del honorable Senado de la República, del miércoles 8 de noviembre de 2023, con ponencia del honorable Senador Juan Diego Echavarría, se archivó el proyecto de ley por considerarse que adolecía de un “vicio que generaría la nulidad del mismo”, con fundamento en que no se habría tramitado a través de la Comisión correspondiente.

A partir de su archivo, este proyecto de ley fue sometido a una revisión profunda juntamente con la Corporación Opción Legal, la cual cuenta con una experiencia muy importante de trabajo en AHOI y procesos de legalización. Con fundamento en dicha revisión, el proyecto de ley fue reformulado, para reforzar sus alcances a partir del objeto planteado en el mismo.

1. LÍNEA DE TIEMPO

Actuación	Fecha
Radicado	25/07/22
Publicación en <i>Gaceta del Congreso</i> 934/22	22/08/22
Publicada ponencia para primer debate - <i>Gaceta del Congreso</i> 1258/22	17/10/22
Aprobado primer debate – <i>Gaceta del Congreso</i> 25/23, 49/23, 288/23	04/12/22
Publicada ponencia para segundo debate – <i>Gaceta del Congreso</i> 288/23	11/04/23
Aprobado segundo debate - <i>Gaceta del Congreso</i> 616/23, 1138/23	09/05/23
Publicada ponencia para tercer debate - <i>Gaceta del Congreso</i> 1037/23	09/08/23
Archivado en debate - <i>Gaceta del Congreso</i> 1725/23	07/11/23

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ORÍGENES Y CARACTERÍSTICAS DE LA PROBLEMÁTICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE ORIGEN INFORMAL

Desde finales del siglo XIX, las ciudades en América Latina empezaron a registrar un crecimiento paulatino y constante. La expansión urbana se fue dando sin proyección ni planificación, a partir de que las personas con menos capacidad de ingreso se ubican en las zonas periféricas donde el suelo es menos costoso.

Durante el siglo XX “las principales ciudades de los países de América Latina fueron testigos de la multiplicación de asentamientos ilegales y barrios marginales, y la expansión del sector informal”. Los Asentamientos Humanos de Origen Informal

(AHOI) surgieron constituyendo un fenómeno muy complejo de carácter social, económico y cultural, que ha subsistido con presencia en la mayoría de las ciudades actuales, convirtiéndose en una realidad de niveles alarmantes.

Si bien puede decirse y aceptarse que las causas de existencia de los AHOI son variables, por ejemplo, la existencia de un mercado de la ilegalidad a cargo de los denominados “terreros”: urbanizadores que venden lotes en predios irregulares a muy bajo precio; no es menos cierto que la raíz causal de este fenómeno la encontramos en la carencia de vivienda digna de un sinnúmero de familias que, sin otra alternativa, se ven impelidas a ubicarse y construir viviendas de modo precario e informal.

De este modo, sin planificación alguna, sin títulos ni acceso a servicios, las familias van construyendo sus viviendas y demandando de las autoridades locales su reconocimiento y atención. Ante estas circunstancias, las autoridades territoriales se han visto superadas, muchas veces por la falta de recursos económicos y técnicos, otras tantas por negligencia. La institucionalidad se ha quedado de brazos cruzados ante un fenómeno *in crescendo*, el cual rebasa las proporciones tolerables, representando una problemática de características humanamente insoportables, en medio de la precariedad y la informalidad.

Dicha precariedad se evidencia en el levantamiento de las construcciones (viviendas) con carencias de los estándares mínimos de calidad para su habitabilidad, así como de las condiciones aceptables para desarrollar en ellas la vida individual o en familia. La informalidad está representada en la ausencia de todo tipo de licencias o permisos urbanísticos, con lo que se constituyen entornos sin disponibilidad de servicios públicos básicos, sin acceso a derechos o facilidad para alcanzarlos, así como presencia de factores contaminantes, zonas ambientalmente protegidas o riesgo de desastres naturales.

1.1. Definición de AHOI

Aunque no existe una definición de AHOI generalizadamente empleada y aceptada, es necesario señalar algunos elementos que pueden acercarnos a una definición que refuerce la pedagogía respecto al verdadero carácter y realidad que estos representan.

Empezamos por señalar que los AHOI son usual y coloquialmente llamados barrios de invasión, piratas, asentamientos ilegales, entre otras denominaciones indistintamente empleadas y equivocadas, las cuales, por otra parte, no alcanzan a caracterizar acertadamente el fenómeno. Por lo anterior, consideramos que, para todos los efectos y derivaciones de esta ley, debe usarse el término Asentamiento Humano de Origen Informal.

Con esta denominación se hace referencia al conjunto de construcciones y espacios constituidos sin la observación de las normas establecidas ni licencias requeridas para la conformación de barrios, predominando en su entorno la precariedad

e informalidad, con carencias o limitaciones para el acceso a derechos y servicios públicos. Es importante señalar que un AHOI está determinado, además, por las relaciones interhumanas que en ellos se tejen, constituyendo un valor sumamente importante, muchas veces ignorado o subvalorado a la hora de analizar el fenómeno.

En esta dirección, la definición que trae consigo la Guía Metodológica para el Inventario de Asentamientos en Zonas de Alto Riesgo, publicada en el año 2014, por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Banco Mundial, configura un insumo importante y completo para caracterizar el fenómeno de los AHOI. Dicho documento señala:

“Asentamientos de origen informal. Son aquellos que presentan condiciones de desarrollo incompleto e inadecuado, en los que se ubica población en situación de pobreza y vulnerabilidad, expuesta a los fenómenos de la informalidad al margen de las oportunidades y del acceso efectivo a los bienes y servicios públicos, como la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, el ambiente sano, la seguridad humana, la información y la participación, generando condiciones de exclusión social y baja calidad de vida de la población”.

Siguiendo esta referencia y aproximación, cabe destacar la definición derivada de los seminarios-taller “Hacia la mejora normativa del proceso de legalización urbanística”, incorporada por la Corporación Opción Legal y el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional (CENAC) dentro de la publicación titulada “Legalización de Asentamientos Informales, Contribuciones para una política pública que beneficie a la población desplazada”, a saber:

“Un asentamiento precario es un asentamiento humano establecido de manera permanente en un territorio definido, cuya ocupación inicial se dio de forma irregular (sin licenciamiento urbanístico), mediante acciones de compra o invasión, viviendas generadas mediante formas de producción social y que presenta condiciones urbanísticas de desarrollo incompleto, en diferentes estados de consolidación.

Los asentamientos precarios se caracterizan por estar afectados total o parcialmente por:

- *Integración incompleta e insuficiente a la estructura formal urbana y a sus redes de soporte.*
- *Eventual existencia de factores de riesgo alto, mitigable y no mitigable.*
- *Entorno urbano con deficiencias en los principales atributos como vías, espacio público y otros equipamientos.*
- *Viviendas en condición de déficit cualitativo y con estructuras inadecuadas de construcción (vulnerabilidad estructural).*
- *Inseguridad jurídica en la tenencia de la vivienda (propietario, ocupante, poseedor o arrendatario, o cualquier otra modalidad de tenencia).*

- *Condiciones de pobreza, exclusión social y eventualmente población víctima de desplazamiento forzado”.*

Esta definición, más completa y descriptiva de los AHOI, expresa la complejidad del fenómeno de manera integral, permitiendo abordarlo con más precisión y, sobre todo, llama la atención respecto a la vulneración que en materia del derecho a la vivienda representan los AHOI.

1.2. La cruda realidad de los AHOI

De un análisis así sea somero de los AHOI, se desprende que en estos las comunidades tienen vulnerados sus derechos a la salud, la educación, la libre movilidad, el trabajo, la seguridad e integridad, la recreación, entre otros estrechamente relacionados con el goce efectivo del derecho a la vivienda: al no ejercerse los primeros, tampoco se puede ejercer el segundo. Los asentamientos humanos representan, en general, la negación de todo tipo de derechos y, en particular, la vulneración del goce efectivo del derecho a la vivienda.

Un aspecto sensible para la habitabilidad en los AHOI lo constituye la realidad del entorno, cuya falta de adecuación se separa visiblemente de las condiciones mínimas que se requieren para el desarrollo de la vida colectiva e individual, y se contradicen con los preceptos internacionales que en tal materia se han estipulado.

1.2.1 Ausencia de áreas lúdicas

Los AHOI por lo general carecen de parques, zonas verdes y zonas deportivas. No cuentan con espacios para el esparcimiento ni para actividades lúdicas colectivas. Los niños, niñas y adultos mayores no disponen de espacios apropiados para jugar y desarrollar sus habilidades. En no pocas ocasiones las mismas comunidades tratan de adecuar espacios para que sirvan de zonas deportivas, pero, estos esfuerzos no son suficientes ante los factores climáticos y la falta de mantenimiento y equipamiento.

Los espacios destinados a la recreación, el deporte y las actividades lúdicas para niños, niñas y personas de la tercera edad no solo responde a un derecho fundamental consagrado en la Constitución (Arts. 44 y 52), sino que contribuye de manera significativa al bienestar físico, mental y social de la comunidad. Estos escenarios favorecen la actividad física regular, la socialización intergeneracional, la prevención de enfermedades crónicas no transmisibles y el fortalecimiento de la salud mental, aspectos respaldados por la Ley 181 de 1995 (Ley del Deporte), la Ley 1355 de 2009 (prevención de enfermedades crónicas) y el Decreto número 1077 de 2015 (Reglamento Único del Sector Vivienda), que establece parámetros para la dotación de equipamientos colectivos.

1.2.2. Falta de servicios públicos, una constante del abandono estatal

Los AHOI carecen de conexión formal a servicios públicos. No cuentan con acueducto, energía eléctrica, alcantarillado, gas domiciliario, telefonía

fija e internet. En algunos casos disponen de energía eléctrica, pero conectada de manera informal por los mismos habitantes, lo que constituye un riesgo de seguridad por el cableado y conexión sin provisiones técnicas.

Del mismo modo, en pocos casos se encuentran tuberías que llevan el agua a los asentamientos de manera legal. El agua que consumen y usan es, en la mayoría de los casos, comprada en baldes y carrotaques. Se registran casos en los que los habitantes cocinan con leña, en algunos casos con gas comprimido de cilindros adaptados para ese fin, lo que siempre representa un peligro potencial.

A falta de alcantarillados, el manejo de las aguas residuales constituye un problema complejo. En muchos casos estas aguas son conducidas a la calle o a cuerpos de agua cercanos, tales como arroyos, humedales o ciénagas, a través de canales superficiales improvisados, generando problemas de contaminación y salubridad.

Igualmente, los asentamientos carecen de servicio de recolección de basuras. En algunos casos las mismas comunidades tratan de recoger y botar las basuras, pero, sin el conocimiento y los mecanismos necesarios para su manejo, estas terminan generando problemas de salubridad. De la carencia del servicio de recolección de basuras y de alcantarillado se derivan focos permanentes de contaminación.

El servicio de internet es escaso. Las comunicaciones telefónicas y la conectividad virtual, muy limitada, se da a través de los teléfonos móviles, cuando la familia dispone de uno.

1.2.3. Ni puestos de salud, ni escuelas

Los asentamientos no disponen de puestos de salud, mucho menos de hospitales. En casos de emergencias, deben trasladar al afectado o afectada a centros de salud apartados de su sitio de vivienda, lo que claramente vulnera el derecho a la salud.

Tampoco hay jardines infantiles ni escuelas en los asentamientos. Los niños y niñas deben movilizarse hasta sectores aledaños y barrios vecinos para acceder a la educación formal, con los riesgos que el desplazamiento en medios de transporte poco seguros representa para los niños y niñas, por no mencionar lo que el gasto diario de transporte representa para una familia con niveles de pobreza como los mencionados.

1.2.4. ¿Libre movilidad o exclusión urbana?

Llegar y salir de los asentamientos representa, en no pocas ocasiones, una actividad compleja, ya que estos, ubicados comúnmente en las periferias de las ciudades, no cuentan con vías de acceso. Tampoco existen vías internas pavimentadas, vulnerándose marcadamente el derecho a la libre movilidad.

En ocasiones, el único medio de transporte que permite la movilidad es el mototaxismo, a través del cual las personas solventan sus necesidades de trasladarse, lo que a su vez amplía la práctica de un empleo y medio de transporte informal, con niveles de inseguridad y riesgo altos.

Es tan compleja la problemática de la movilidad en los asentamientos que impide a los habitantes de estos sectores trasladarse al centro de las respectivas ciudades y a sus atractivos naturales y culturales, plazas centrales, museos, parques, etc., esto debido a la falta de recursos económicos y a las dificultades para entrar y salir del asentamiento, lo que deriva, aunado a la ausencia de otros servicios y derechos, en la configuración de ciudades vedadas para quienes sobreviven en la periferia: exclusión y discriminación urbana, lo que constituye un determinante para surgimiento de conflictos sociales.

1.2.5. Desalojos: incertidumbre permanente.

Los gobiernos locales y nacionales no han sido capaces de trazar una ruta permanente para atender el déficit de vivienda de la población vulnerable y darle a esta situación una solución duradera. Con la conducta gubernamental de desatención del fenómeno de los asentamientos humanos en condiciones de precariedad y/o informales, queda también desprotegido el derecho de los propietarios de los predios donde se ubican estos asentamientos, los cuales, a todas estas, también vienen a ser víctimas de la desidia e incapacidad de los gobiernos y el Estado. Generado el problema y llevado a dimensiones exorbitantes por la inercia del fenómeno desatendido, se agudiza el conflicto de intereses entre propietarios y habitantes de los asentamientos.

Frente al conflicto, las autoridades usualmente intervienen para garantizar el derecho de los propietarios, prolongando el abandono a las familias vulnerables. Es más fácil para los entes administrativos darles vía libre a los desalojos que atender el fenómeno con un trato humanitario. Ante los reclamos de los dueños de los predios, reacciona el andamiaje estatal para lanzar a los ocupantes ilegales.

Los desalojos se llevan a cabo sin tener en cuenta las condiciones de la población, sin un censo de por medio que dé cuenta de las características y vulnerabilidades de estas comunidades y sin que se hayan analizado alternativas de solución o reubicación.

El solo anuncio del desalojo causa daños en los moradores de estos sectores, generando incertidumbre y hasta el desplazamiento de algunas familias que, temerosas del procedimiento policivo, se retiran de sus sitios de vivienda sin solución alguna. Esta incertidumbre tiene además repercusiones físicas y psicológicas en las personas, las cuales, en su mayoría, ya vienen de procesos traumáticos de migraciones, desplazamientos y retornos obligados por diversas circunstancias.

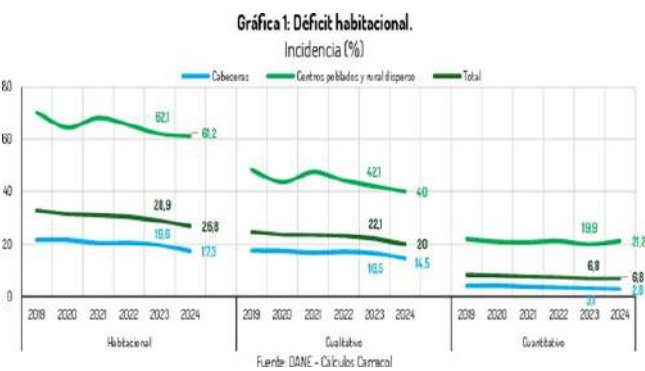
Los desalojos, como lo ha señalado la misma ONU, son procedimientos que vulneran los derechos fundamentales de las personas, por lo cual, ha manifestado este organismo internacional, deben evitarse al máximo. En esta dirección, la profesora Margert Everett expresa:

“Las Naciones Unidas y muchos otros organismos observadores responsabilizan claramente al Estado como ente encargado de prevenir los desalojos, y han declarado que, si un gobierno fracasa en sus intentos de garantizar la disponibilidad de viviendas adecuadas, tampoco puede aseverar que la eliminación de los asentamientos ilegales cumpla con las normas de derecho internacional. Dado que prácticamente todos los desalojos forzados son planeados, y dado que existe un conjunto de estipulaciones reconocidas internacionalmente que condenan la práctica, tales desplazamientos deberían efectuarse en seguimiento a políticas sociales y dentro de un marco de trabajo centrado en los derechos humanos”.

2. DÉFICIT CUALITATIVO Y CUANTITATIVO

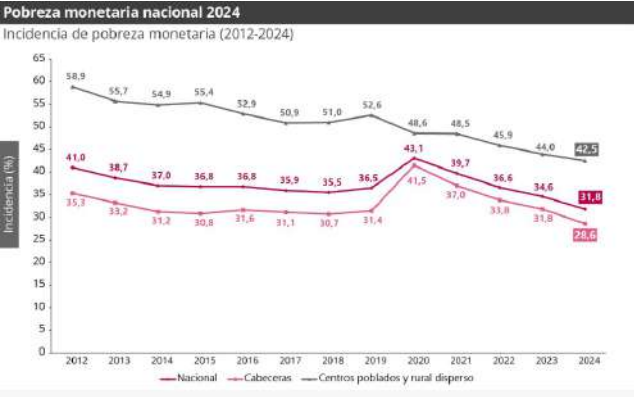
De acuerdo con Camacol, “el déficit habitacional en Colombia pasó de 28,9% en 2023 (5,2 millones de hogares) a 26,8% en 2024 (4,9 millones de hogares), una reducción de 2,1 puntos porcentuales (pp) que equivalen a de 234 mil hogares que salieron de esta condición. La mejora obedece principalmente a la caída del déficit cualitativo que pasó de 22,1% (3,9 millones de hogares) a 20,0% (3,6 millones de hogares), es decir, 274 mil hogares menos”. Esto significa, además de la mejora evidente, que aún persisten cifras de déficit cualitativo, es decir, ese que corresponde a viviendas precarias con deficiencias no estructurales que, por ejemplo, no cuentan con servicios públicos de calidad y permanentes.

“En contraste, el déficit cuantitativo aumentó ligeramente, pasando del 6,77% a 6,81%, con 41 mil hogares que presentaron alguna condición que requiere el reemplazo de su unidad habitacional. Respecto al tipo de hogar, aunque los hogares con jefatura femenina siguen mostrando mejores condiciones que aquellos encabezados por hombres, en 2024 se redujo la brecha entre ambos grupos (de 2,4% en 2024 a 1,5% en 2025)”.



Los departamentos con las más altas proporciones de déficit habitacional son Vichada (94,5%), San Andrés (90,9%) y Guainía (90,8%). Por el contrario, Bogotá, D. C. (10,5%), Risaralda (14,5%), y Quindío (15,6%) registraron los porcentajes más bajos.

A continuación, indicamos las cifras proporcionadas por el DANE en materia de pobreza monetaria.



Como puede observarse, las cifras de este concepto registran una disminución: en lo que respecta al nivel nacional, pasó de 34,6 en 2023 a 31,8 en 2024; mientras que en las cabeceras pasó de 31,8 en 2023 a 28,6 en 2024.

3. CARENCIA DE INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

A partir de la información institucional es imposible obtener una caracterización certera de los AHOI, en aspectos como el número de asentamientos que existen en cada municipio o distritos y la cantidad de habitantes en los mismos, dado que las alcaldías no cuentan con censos actualizados.

La poca información impide que de manera efectiva se atiendan las problemáticas que aquejan a los habitantes de los AHOI: carencia de propiedad sobre el suelo; precariedad en los materiales de la vivienda; falta de acceso a servicios públicos y equipamientos e inseguridad.

Un factor adicional es la ubicación de los asentamientos en zonas de alto riesgo, situación que potencialmente puede causar la pérdida de la vivienda por deslizamientos, derrumbes e inundaciones. Aunque, por ley las zonas de alto riesgo deberían estar en el Plan de Ordenamiento Territorial con la prohibición para la construcción de vivienda, se evidencia que los municipios no actualizan esta información oportunamente y permiten que los asentamientos permanezcan en sitios donde se compromete la vida de las personas y sus bienes.

Ante esta dificultad de la carencia de información, se hace urgente que las autoridades dispongan de la información detallada de las realidades de los AHOI, partiendo de un informe de los asentamientos que existen en los municipios y distritos, lo cual debe complementarse con diagnósticos de cada asentamiento que permitan acercarse con precisión al fenómeno y saber la realidad que allí existe, para pasar a atenderla con prontitud y éxito.

4. DE LOS PROCESOS DE LEGALIZACIÓN

Los procesos de legalización de AHOI representan una alternativa viable para atender esta problemática. Su pertinencia está a la orden del día, dado el crecimiento acelerado de los asentamientos humanos informales y la necesidad urgente de darles

una solución duradera. Constituyen una solución posible, así como barata para el erario y beneficiosa para todas las partes involucradas, por lo cual, debe ponerse sobre la mesa de las administraciones locales y de las comunidades, para echar mano de ella y emprender procesos de legalización masivos.

No obstante, los procesos de legalización son poco conocidos por las autoridades territoriales, al punto que respecto a ellos se incurre en confusiones y mitos que obstaculizan la posibilidad de aplicación de las legalizaciones, las cuales, además, están mediadas por la falta de voluntad política para solucionar el problema de la carencia de vivienda para la población más vulnerable. La respuesta institucional no obedece a una política pública, sino que se vuelve coyuntural, intenta gestionar el reasentamiento ante una emergencia o entregar ayudas a los afectados, responde con la presencia de la fuerza pública en el caso de los predios de propiedad privada y procura en todo caso controlar a los habitantes que siempre demandan más de las instituciones.

4.1 Del derecho a la vivienda digna

Los procesos de legalización encuentran su fundamentación jurídica en el derecho a la vivienda digna, consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política, donde el constituyente estableció que *“todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*.

Según interpretación de la Honorable Corte Constitucional, *“el derecho a la vivienda digna es un derecho subjetivo fundamental, ya sea por transmutación o por su conexidad con otro derecho fundamental, casos en los cuales es posible que se brinde la protección a través de la acción de tutela”*.

Siguiendo esta misma línea de interpretación, la mencionada Corporación Opción Legal ha señalado que es necesario entender el derecho a una vivienda adecuada a partir de la conjugación de criterios como: la seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación adecuada (con acceso a servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas), adecuación y respeto a la identidad cultural.

Otro tanto cabe señalar respecto a la integración de derechos que supone la garantía del derecho a una vivienda adecuada. No puede concebirse el derecho a la vivienda sin la integración con derechos como la salud, recreación, trabajo, movilidad, educación, intimidad y hasta derechos políticos, como el voto.

Ahora bien, aunque la disposición constitucional del artículo 51 no presupone en cabeza del estado la obligación de darle vivienda a todos los colombianos, si determina la necesidad de que el Estado genere y posibilite las condiciones para que las personas puedan acceder a una vivienda digna, a

través de programas y políticas públicas que así lo contemplen. Así mismo, el mandato constitucional va orientado a la necesaria protección del derecho a la vivienda por parte del Estado y la disposición de los medios correspondientes para que dicho derecho sea respetado por los particulares y las autoridades. A propósito, la Corte Constitucional en la misma sentencia ya citada expresa:

“De conformidad con lo establecido en el artículo 51 de la Constitución Política, todas las personas tienen derecho a una vivienda digna, para lo cual el Estado fijará las condiciones necesarias con el fin de hacerlo efectivo y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación de largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

4.2. Contexto constitucional y legal

Dentro de los preceptos constitucionales que rodean el ámbito de los procesos de legalización encontramos el ya mencionado artículo 51, el cual comprende el punto de partida para entender los procesos de legalización como consecuencia legítima y legal del derecho a una vivienda digna. De la interpretación de este precepto, emana la reflexión de la Honorable Corte Constitucional, en la ya citada Sentencia T417/15, donde el máximo ente de la jurisdicción constitucional expresa:

“(…) Es deber del Estado colombiano, propiciar y asegurarles a todos sus asociados una vivienda en condiciones dignas y adecuadas, promoviéndola mediante programas, proyectos y subsidios accesibles a toda aquella población que, por distintos motivos ajenos a su voluntad, ven truncada la consolidación de su derecho (…). Sobre el Estado recae la obligación de procurar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda (…)”.

Igualmente, debemos hacer referencia a los siguientes artículos, los cuales también guardan relación con los procesos de legalización, a saber:

- Artículo 58. El interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones.
- Artículo 311. Competencia municipal para ordenar el territorio. *“Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que impulsan el progreso local, y promover su desarrollo, la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y, además, debe cumplir con las demás funciones que le asigne la constitución y las leyes (…)”.*
- Artículo 313. Competencia de concejos para reglamentar usos del suelo.

En los antecedentes legales en materia de legalización de asentamientos podemos identificar la Ley 9ª de 1989, llamada ley de reforma urbana, a través de la cual *“... se introducen instrumentos*

y herramientas para la promoción de proyectos de mejoramiento de viviendas, servicios públicos e infraestructuras urbanas, así como para la legalización de asentamientos y títulos para VIS, incorporándolos al perímetro urbano o de servicios”.

Posteriormente, se expide la Ley 388 de 1997, llamada Ley de Desarrollo Territorial, a través de la cual se estableció la función pública del urbanismo y se determina el ordenamiento del territorio en cabeza de los municipios. Dicha norma permitió que los municipios definieran a través de la planeación urbana los espacios para el desarrollo de proyectos de vivienda de sus habitantes y de esta manera ir legalizando los asentamientos precarios.

En todo caso, los procesos de legalización son contemplados en la normatividad colombiana a partir del Decreto número 564 de 2006, posteriormente compilado en el Decreto número 1077 de 2015, el cual ha servido de base para los programas de mejoramiento de barrios. En el año 2020 se expide la Ley 2044 a través de la cual se pretende el saneamiento predial en los AHOI, la cual tiene como principal objetivo establecer claridades sobre la propiedad de los predios en donde se desarrollan estas viviendas irregulares. Ese mismo año se expide el Decreto número 149 de 2020, el cual en la actualidad establece el marco normativo más adecuado en materia de legalización de AHOI.

Este decreto define la legalización como *“el proceso mediante el cual la administración municipal, distrital o del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina reconoce, si a ello hubiere lugar, la existencia de un asentamiento humano con condiciones de precariedad y de origen informal, conformado por viviendas de interés social y usos complementarios que la soportan, que se ha constituido sin licencia de urbanización previo a su desarrollo o que aun cuando la obtuvo, ésta no se ejecutó.”*

A pesar de los avances en la normativa, dichas disposiciones han sido insuficientes para garantizar el derecho a una vivienda digna y atender las necesidades de la población de los AHOI, reducir la existencia de estos y prevenir la ocupación de territorios con riesgo de desastres, entre otros.

4.3. Beneficios de los procesos de legalización

Beneficios
Los procesos de legalización permiten avanzar hacia el goce efectivo del derecho a la vivienda, superando “barreras relacionadas con la ubicación del predio en zonas de riesgo, seguridad jurídica de la tenencia, acceso a servicios públicos, escuelas, centros de salud, vías de acceso y demás obras de desarrollo e infraestructura social”.
Los procesos de legalización, al acercarnos al goce efectivo del derecho a la vivienda, facilitan el goce y ejercicio de otros derechos conexos, como educación, salud, libre movilidad y en general la seguridad e integridad de las personas.

La legalización representa un mecanismo de defensa de las comunidades y de materialización de los derechos básicos, dirigido a la obtención de condiciones de vida digna
La legalización permite avanzar hacia procesos de titulación que garanticen la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda.
La legalización apunta a soluciones duraderas y de integración local, respetando a las familias en el lugar en que decidieron asentarse, lo que genera estabilidad, arraigo y fortalecimiento de lazos comunitarios.

4.4. Legalización y titulación

Un error recurrente, incluso dentro de las administraciones locales, consiste en confundir los procesos de legalización con la titulación. Estos procesos constituyen escenarios jurídicos diferentes, por lo cual no deben confundirse ni mencionarse indistintamente, ya que implican consecuencias y resultados distintos.

Los Procesos de legalización no implican la adjudicación de la propiedad sobre los predios y lotes: los procesos de legalización apuntan a la mejora de las condiciones de vida de las comunidades ubicadas en los asentamientos, pero no resuelven el problema de la propiedad o tenencia de la vivienda, ya que esto debe ser atendido a través de procesos de titulación.

En este sentido, el Decreto 149 de 2020 establece que *“la legalización urbanística no contempla el reconocimiento de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores, ni la titulación de los predios ocupados por el asentamiento humano.”* De hecho, este decreto deja expresamente consignado que los procesos de legalización no excluyen las responsabilidades penales, civiles o administrativas que pudieran determinarse a partir de la violación de las normas existentes o actuaciones indebidas.

En conclusión, los procesos de legalización permiten avanzar hacia los procesos de titulación y, en todo caso, debe procurarse que la legalización se desarrolle atendiendo simultáneamente el problema de la propiedad y tenencia de la vivienda, aprovechando para ello la vinculación al proceso de los terceros interesados, como son los propietarios de los predios.

Finalmente, como puede verse, los procesos de legalización y titulación pueden ser complementarios, incluso podemos señalar que los primeros representan una oportunidad para avanzar en los segundos, y para dejar resuelta la situación de seguridad jurídica sobre las viviendas, sin perjuicio del derecho del legítimo propietario. Al mismo tiempo, al avanzar hacia procesos de titulación, los procesos de legalización facilitan el acceso a créditos de vivienda y de mejoramiento de las mismas.

5. DEL PROYECTO DE LEY

Si bien el Decreto número 149 de 2020 establece lo correspondiente a los procesos de legalización y la Ley 2044 de 2020 genera los mecanismos para sanear los suelos donde se ubican los AHOI, se requiere fortalecer el acompañamiento a las comunidades

de los AHOI por parte de la institucionalidad, para lograr unas condiciones mínimas de habitabilidad, mientras se adelantan los procesos de legalización o reubicación. De allí la importancia del presente proyecto de ley, el cual procura cubrir la falta de atención oportuna a las comunidades que viven en AHOI por parte de la institucionalidad en los municipios y distritos.

De esta manera, en el proyecto de ley se establecen los *“lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan AHOI”* con el fin de contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida a través de acciones que, por ejemplo, promuevan su integración al entorno urbano en el marco de los procesos de legalización. Dicho acompañamiento pretende incluir a todos los asentamientos sin distinción, determinando unos mínimos de atención durante el proceso de legalización o reubicación según corresponda.

5.1. Prevención de desalojos violentos.

Los desalojos de AHOI constituyen vulneración de los DD. HH. de poblaciones en condiciones de suma precariedad; aquellos contradicen los postulados de instancias internacionales incorporados en el ordenamiento jurídico por bloque de constitucionalidad, así como abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Precisamente, esta alta corte, apoyándose en la Observación General número 7, ha señalado que los desalojos deben evitarse, siendo el mismo Estado quien debe abstenerse de llevarlos a cabo. Solo en casos estrictamente necesarios deben adelantarse estos procedimientos (sobre todo en aquellos casos en que la vida humana esté en alto riesgo, sea necesario recuperar un predio de importancia ambiental o destinado a infraestructura de servicios públicos); no obstante, su práctica requiere el cumplimiento de líneas garantistas de los DD. HH. Así mismo, los Principios de Pinheiro estipulan:

“Principio 5.1. Toda persona tiene derecho a que se la proteja de ser desplazada arbitrariamente de su hogar, de sus tierras o lugar de residencia habitual.

5.2. Los estados prohibirán el desalojo forzoso, la demolición de viviendas, la destrucción de zonas agrícolas y la confiscación o expropiación arbitrarias de tierras como medida punitiva o como medio o estrategia de guerra.”

De este modo, en el articulado de este proyecto de ley se incluye una ruta para desalojos, considerando estos como una alternativa excepcional, procurando además que deriven en procesos de reubicación, basándose en la jurisprudencia de nuestro máximo órgano constitucional y los acuerdos internacionales.

5.2. Necesidad de un componente de formación comunitaria

La reducida participación comunitaria en los procesos de legalización se deriva de su desconocimiento respecto a esta herramienta jurídica; dicho desconocimiento también se presenta en la institucionalidad territorial. En muchos contextos,

las comunidades de asentamientos informales no cuentan con las herramientas técnicas ni jurídicas para participar de manera informada, lo que puede llevar a procesos de legalización poco transparentes, desiguales o que no respondan a las necesidades reales del territorio. Además, existe el riesgo de que las decisiones se tomen sin que los habitantes comprendan sus consecuencias, lo que a largo plazo puede generar desconfianza institucional, conflictos sociales, o incumplimiento de las obligaciones adquiridas.

Por lo cual, la participación de las comunidades en los procesos de diagnóstico, evaluación, legalización o reubicación de asentamientos humanos representa un eje central del proyecto de ley, pero para que esta participación sea verdaderamente efectiva, incidente y no meramente simbólica, es indispensable garantizar condiciones mínimas de comprensión del proceso. Esto incluye conocimientos básicos sobre la normativa vigente, los actores institucionales involucrados, sus funciones y limitaciones, los pasos técnicos y administrativos del proceso, así como las implicaciones jurídicas, sociales y económicas de las decisiones que se tomen.

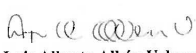
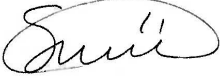
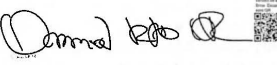
En este sentido, se hace necesaria la inclusión de un componente de cualificación comunitaria, orientado a fortalecer las capacidades de las personas que participarán en los comités de legalización y demás espacios de participación. Esta formación debe ser previa o paralela al proceso de concertación, de carácter obligatorio y con metodologías adecuadas al contexto sociocultural de la comunidad.

Otro tanto se pretende respecto a la institucionalidad territorial, de modo que, a través de la formación y capacitación en procesos de legalización, su personal pueda atender de manera más consecuente y exitosa los procesos de legalización de AHOI.

6. SOBRE CONFLICTOS DE INTERESES

De conformidad con el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 y en atención a la Ley 5ª de 1992, en sus artículos 286 y 291, consideramos que, de acuerdo con el objeto y materia por regular en este proyecto de ley, siendo su alcance general y abstracto, este no representa un conflicto de interés para los honorables congresistas, por lo cual no están impedidos para participar en su trámite.

En cualquier caso, no se desconoce ni se vulnera la libertad que les asiste a los honorables congresistas para declararse impedidos, en caso de advertir que del presente proyecto de ley pueda resultar un beneficio particular, actual y directo a su favor, de su cónyuge o compañero(a) permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil

 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes	 JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Santander Partido Comunes
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes	 Luis Alberto Albán Urbano Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Comunes
 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes	 JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes
 OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA Senador de la república	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 458 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se establecen lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan Asentamientos Humanos de Origen Informal (AHOI) y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan Asentamientos Humanos de Origen Informal (AHOI), con el fin de contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida a través de acciones que promuevan su integración al entorno urbano, en el marco del proceso de legalización urbanística contemplado en el capítulo 5 del Decreto número 1077 de 2020, modificado por el Decreto número 149 de 2020.

Artículo 2°. Definiciones y criterios de interpretación. Para su aplicación e interpretación, en la presente ley se tendrán en cuenta las definiciones, términos y conceptos establecidos en el artículo 51 de la Constitución Política; la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, en especial lo correspondiente al Eje de Transformación de Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua; el artículo 2° de la Ley 2044 de 2020; el capítulo 5 del Decreto número 1077 de 2015, modificado por el Decreto número 149 de 2020; el Decreto número 1470 de 2024; las sentencias de la Honorable Corte Constitucional T-025 de 2024, T-1091 de 2005, T-417 de 2015, C-131 de 2004, el Auto número 373 de 2016; y los instrumentos internacionales que tratan el tema de vivienda y AHOI, como el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (artículo 11), la Observación General

número 4: Derecho a una Vivienda Adecuada (artículos 8° y 18), la Observación General número 7: Derecho a una Vivienda Adecuada (artículo 8°) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17).

Parágrafo. En todo caso, para efectos de esta ley se empleará la definición del Ministerio de Vivienda, según la cual los Asentamientos Humanos de Origen Informal son aquellos que presentan condiciones de desarrollo incompleto e inadecuado, en los que se ubica población en situación de pobreza y vulnerabilidad, expuesta a los fenómenos de la informalidad al margen de las oportunidades y del acceso efectivo a los bienes y servicios públicos, como la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, el ambiente sano, la seguridad humana, la información y la participación, generando condiciones de exclusión social y baja calidad de vida de la población.

Artículo 3°. Colaboración armónica interinstitucional. Atendiendo el principio constitucional de colaboración armónica interinstitucional, las alcaldías, ministerios, corporaciones regionales autónomas, empresas de servicios públicos, inspecciones de policía y diversas autoridades y entidades responsables de atender las situaciones aquí reguladas, deben establecer una coordinación estrecha y articulación fluida, con el fin de materializar el bienestar de las comunidades de los AHOI y cumplir lo dispuesto por esta ley.

Artículo 4°. Protocolo de acompañamiento. Los municipios o distritos, en un término de 12 meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, deberán formular un protocolo de acompañamiento a las comunidades que habitan AHOI dentro de su jurisdicción territorial, con el fin de atender las necesidades básicas de esta población y mejorar sus condiciones de vida. Dicho protocolo de acompañamiento deberá contemplar una fase de identificación/mapeo, caracterización y diagnóstico; una fase de análisis de alternativas y ejecución; y una fase de seguimiento y evaluación.

Parágrafo 1°. El protocolo de acompañamiento deberá ser creado simultáneamente y de manera igualitaria para todos los AHOI existentes en el respectivo municipio o distrito, por lo cual se definirán fechas específicas de aplicación general para la implementación de las fases que se contemplan en el mismo.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el marco de sus competencias, apoyará y orientará técnicamente a los municipios y distritos en la elaboración de los protocolos de acompañamiento de que trata el presente artículo.

Artículo 5°. Prevención de desalojos violentos. En el marco de los protocolos de acompañamiento a los AHOI y como una derivación lógica de los fines de la presente ley, las alcaldías y demás autoridades evitarán y prevendrán los desalojos violentos, como parte de una política pública tendiente a la protección de los derechos de las comunidades de estos entornos.

Parágrafo. Los desalojos que se practiquen, como última alternativa de solución, deben ser concertados con las comunidades, respetando y garantizando sus derechos, a través de una ruta para desalojos que deriven en procesos de reubicación, conforme a las directrices y disposiciones de organismos internacionales. Dichas rutas para desalojos deben observar el debido proceso; evitar el uso de la fuerza; proteger a personas con condiciones especiales de vulnerabilidad; consultar previamente a la comunidad afectada; notificar de la decisión de desalojo en un plazo suficiente y razonable; suministrar información relativa a los fines a los que se destinarán las tierras o las viviendas; ofrecer asistencia jurídica efectiva a la comunidad para garantía de sus derechos; caracterización comunitaria; mesas de concertación y; finalmente, seguimiento a la solución concertada. En todo caso, en los procesos de desalojo será obligatoria la aplicación de los protocolos establecidos en las jurisprudencias nacional e internacional.

Artículo 6°. Fase de identificación/mapeo, caracterización y diagnóstico. La identificación/mapeo consiste en establecer el número de asentamientos que existen en cada municipio o distrito y su ubicación en el territorio. La caracterización implica conocer el número de familias y habitantes que residen en el asentamiento, así como las características de su población, teniendo en cuenta los enfoques diferenciales según lo contemplado en el artículo 297 de la Ley 2294 de 2023. El diagnóstico tiene como objetivo obtener la mayor información posible para acompañar a las comunidades de los AHOI en la solución de las problemáticas más complejas que padezcan, así como diseñar y planear los procesos de legalización, reubicación o relocalización. Dicha fase del protocolo deberá contener como mínimo:

1. Identificación física de los asentamientos informales que haya en la jurisdicción territorial del municipio, incluyendo la cartografía de los asentamientos identificados y área de cada uno, así como información sobre la situación jurídica de los predios, la propiedad de los mismos, la ubicación según la clasificación del suelo y trámites policivos o procesos jurídicos en curso. En los casos en que se identifiquen trámites policivos o procesos jurídicos en curso que puedan afectar a algún asentamiento, tendrá que priorizarse su atención para evitar los desalojos violentos, según lo expresado en el artículo 5° de la presente ley, sin detrimento de la necesaria atención a los demás AHOI.
2. Identificación de actores institucionales, de sociedad civil y de la comunidad con los cuales se deberá articular y garantizar la participación en las acciones por seguir.
3. Identificación de las condiciones y necesidades de habitabilidad, servicios públicos e infraestructura de las viviendas construidas en el asentamiento.

4. Identificación de las condiciones y necesidades en materia de acceso a derechos como educación, salud, recreación, trabajo, movilidad, etc.
5. Estrategias, acciones y plazos para determinar la viabilidad de la legalización, reubicación o relocalización del asentamiento bajo los parámetros de las leyes que regulan la materia. Lo anterior debe fundamentarse en los estudios técnicos correspondientes.

Artículo 7º. *Respeto a los territorios étnicos.*

Dentro de la Fase de identificación/mapeo, caracterización y diagnóstico, en cuanto a la situación jurídica del predio y su ubicación según la clasificación del suelo, debe establecerse si los AHOI se encuentran en territorio étnico, formalizado o no. En todos los casos, se respetarán estos territorios, evitando generar malas prácticas que deriven en su vulneración y conflictos entre las comunidades. En la medida de las necesidades, se debe involucrar a la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces como máxima autoridad de tierras, para que establezca las claridades a que hubiese lugar y, si fuese necesario para respetar el territorio étnico, las autoridades se abstendrán de adelantar cualquier tipo de proceso de legalización urbanística y, más bien, se optará por la reubicación o relocalización de los AHOI conforme el artículo 10 de esta ley.

Artículo 8º. *Del concepto de viabilidad de legalización urbanística del asentamiento.* Una vez surtida la fase identificación/mapeo, caracterización y diagnóstico, el Comité de Legalización de Asentamientos emitirá un concepto positivo o negativo en cada uno de los asentamientos sobre la viabilidad de su legalización urbanística. El concepto de viabilidad se emitirá teniendo en cuenta las leyes y normas de ordenamiento territorial, de gestión del riesgo y en especial el artículo 35 de la Ley 388 de 1997. El desconocimiento de estas leyes dará lugar a las sanciones penales y disciplinarias establecidas en la ley.

Parágrafo. El concepto de viabilidad de legalización urbanística podrá emitirse respecto a AHOI ubicados tanto en suelos urbanos como rurales, en consonancia con lo establecido por el Decreto número 1470 de 2024. En todos los casos, para el diseño urbanístico y ordenamiento del territorio se tendrá en cuenta lo contemplado por la Ley 2294 de 2023, especialmente lo relativo al Ordenamiento Territorial Alrededor del Agua, como Eje de Transformación para materializar el Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 9º. *Concepto positivo de viabilidad de legalización urbanística del asentamiento.* En el caso de los asentamientos con emisión de concepto positivo de viabilidad de legalización, se ejecutará el plan de acción municipal o distrital de legalización urbanística de asentamientos conforme lo dispuesto en el Capítulo 5 del Decreto número 1077 de 2015 y demás normas aplicables.

Parágrafo 1º. Para efectos de la legalización urbanística, en los casos en que los AHOI se encuentren ubicados en predios de propiedad legítima a favor de particulares, las autoridades deben hacer las claridades necesarias a los propietarios legítimos que comparezcan al proceso, en cuanto a los términos y alcances de la legalización urbanística señalados en el inciso cuarto del artículo 2.2.6.5.1 y el parágrafo 1º del artículo 2.2.6.5.2.5 del capítulo 5 del Decreto número 1077 de 2015, así como las ventajas y alternativas que la norma contempla para su beneficio como propietario legítimo.

Parágrafo 2º. En todos los casos, para la emisión del concepto positivo de que trata este artículo, se tendrá en cuenta lo contemplado por el inciso tercero del artículo 2.2.6.5.2.2 del capítulo 5 del Decreto número 1077 de 2015, en cuanto a la viabilidad de la legalización urbanística y posibilidad de continuar este proceso en los eventos en que el urbanizador o propietario de los terrenos no concurra o no preste su consentimiento para el cumplimiento de sus obligaciones, así como el artículo 2.2.6.5.2 del mencionado decreto, referido a la independencia de la legalización urbanística frente a los procesos de titulación.

Artículo 10. *Concepto negativo de viabilidad de legalización urbanística del asentamiento.* En el caso de los asentamientos con emisión de concepto negativo de viabilidad de legalización (de conformidad con el artículo 2.2.6.5.3 del capítulo 5 del Decreto número 1077 de 2015), se deberá llevar a cabo un Plan de Reasentamiento o Reubicación de la comunidad, a través del cual se garantice el derecho a la vivienda de las familias afectadas. La ejecución del plan de reasentamiento o reubicación será responsabilidad de la respectiva alcaldía y contará con el acompañamiento y participación del Ministerio de Vivienda, así como de las demás entidades requeridas para garantizar el respeto a los derechos de la comunidad.

Parágrafo 1º. La garantía del derecho a la vivienda en los procesos de reasentamiento o reubicación tendrá en cuenta las normas de política pública de vivienda vigentes al momento del traslado, así como los preceptos de organismos internacionales expresados a través de convenios y otras directrices.

Parágrafo 2º. El reasentamiento o reubicación debe representar una solución duradera, garantizar el acceso a vivienda adecuada y su goce efectivo en relación con el cumplimiento de los derechos conexos, como la integridad de las personas, seguridad jurídica, salud, educación, trabajo digno, recreación, libre movilidad, etc. La reubicación puede llevarse a cabo respecto a la totalidad del asentamiento o de manera parcial, puede darse de forma gradual y progresiva o de forma inmediata; todo esto conforme a lo concertado con la comunidad en los escenarios dispuestos para este fin.

Artículo 11. *Acompañamiento institucional inmediato.* Con base en el diagnóstico y teniendo en cuenta el concepto de viabilidad de legalización, se implementará de manera inmediata el acompañamiento institucional para atender las necesidades básicas de la comunidad y mejorar sus

condiciones de vida, priorizando las urgencias en salud tanto físicas como psicológicas, nutricionales, ambientales, educativas, recreativas, en mitigación de riesgos, entre otras que se consideren pertinentes para dignificar la vida de las personas.

Parágrafo. El acompañamiento de que trata este artículo debe materializarse a través de la presencia institucional y la asistencia debida del Estado en cada una de las áreas que se requieran, conforme lo establecido en el Decreto número 1470 de 2024 y normas afines. Para ello, las alcaldías dispondrán dicha atención por medio de las secretarías y entidades correspondientes, de la mano con la sociedad civil y de manera concertada con las comunidades.

Artículo 12. Fase de análisis de alternativas y ejecución. A través de esta fase se analizarán, se establecerán y se ejecutarán las acciones, proyectos, actos administrativos, gestiones, y demás actuaciones que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades de los AHOI priorizados en el plan de acción municipal o distrital de legalización urbanística. Esta fase del protocolo deberá contener como mínimo:

1. Plan de Acción para la legalización, reasentamiento o reubicación de los asentamientos conforme lo establece el Capítulo 5 del Decreto número 1077 de 2015, la Ley 2044 de 2020 y los convenios y directrices de los organismos internacionales.
2. Plan de Acción para la implementación de soluciones de las necesidades de habitabilidad de las viviendas, servicios públicos e infraestructura identificadas en la fase de diagnóstico, teniendo en cuenta lo concerniente a enfoques diferenciales según lo contemplado en el artículo 297 de la Ley 2294 de 2023.
3. Plan de Acción para la implementación de soluciones en materia de generación de ingresos, salud, educación, alimentación, recreación, y demás necesidades básicas identificadas en el diagnóstico y la caracterización de las familias.

Parágrafo 1°. Los planes de que trata este artículo serán sometidos a aprobación de la comunidad, mediante un mecanismo democrático, como lo es la asamblea de vecinos. Para llevar a cabo estos ejercicios democráticos de aprobación, se podrán aplicar mecanismos que faciliten su realización, como las asambleas por sector en aquellos casos en que se trate de asentamientos extensos. Una vez aprobados los planes, los mismos se pondrán en marcha procurando su ejecución efectiva a través de los medios dispuestos por los entes territoriales locales.

Parágrafo 2°. En todos los casos en que sea posible técnica y jurídicamente, se llevarán a cabo los planes de legalización urbanística de AHOI. La no existencia de los planes de acción de que tratan los numerales 2 y 3 de este artículo, no

será impedimento para adelantar los procesos de legalización, conforme lo establecido en el Decreto 1077 de 2015.

Parágrafo 3°. La legalización urbanística de los AHOI no estará sujeta a la actualización de los instrumentos de ordenamiento territorial (POBT/POT/EOT). Por lo tanto, la falta de actualización de estos instrumentos no podrá considerarse un impedimento para la materialización de los planes de legalización urbanística, más bien, si fuese el caso, estos procesos podrán avanzar paralelamente e incluso vincularse a estas actualizaciones.

Artículo 13. Plan de acción de legalización urbanística de AHOI. El plan de acción de legalización urbanística de los AHOI tendrá como propósito ejecutar y llevar a cabo lo establecido en el Decreto número 1077 de 2015 y el Decreto número 1470 de 2024, con el fin de incorporar estos entornos al perímetro urbano y de servicios, procurando con ello avanzar en la materialización de mejores condiciones de vida para sus comunidades. Toda actuación se realizará en el marco de las directrices y disposiciones internacionales en materia de derecho a vivienda y legalización de AHOI. En todo momento se deben tener en cuenta los requerimientos técnicos, los impactos en las comunidades y los aspectos culturales, para lo cual la infraestructura social y del espacio público deberán corresponder a las necesidades, condiciones y características de cada comunidad, el entorno físico donde habitan, en armonía con los procesos de diálogo comunitario, según lo estipulado por el artículo 2.2.6.5.5 del Decreto número 1470 de 2024.

Artículo 14. Enfoques diferenciales. Las alcaldías deberán garantizar la inclusión del enfoque diferencial étnico en todos los planes que contenga el protocolo de atención a las comunidades de los AHOI, conforme al artículo 297 de la Ley 2294 de 2023, de modo que se tengan en cuenta y se respeten las diversas cosmovisiones, usos y costumbres de las comunidades étnicas que tengan presencia en los AHOI.

Igualmente, se debe disponer el enfoque diferencial de género y etario que garantice la atención prioritaria a mujeres, especialmente a las madres cabeza de hogar y las personas de la tercera edad que habitan los AHOI. Otro tanto se debe contemplar respecto a los niños, niñas y adolescentes, conforme lo estipulado en la Ley 1098 de 2006.

Artículo 15. Prioridad a sujetos de especial protección constitucional y las víctimas del conflicto. Los sujetos de especial protección constitucional gozarán de atención priorizada dentro de los planes de acción consagrados en la presente ley. Particular atención debe dirigirse a las víctimas del conflicto armado, en concordancia con lo dispuesto por el Decreto número 1470 de 2024 y lo estipulado por el artículo 297 de la Ley 2294 de 2023. Los municipios y distritos deben estipular medidas para garantizar y hacer efectiva dicha priorización.

Artículo 16. Fase de seguimiento. Durante la fase de ejecución y posterior a su culminación, se adelantará el seguimiento a todo lo proyectado y ejecutado, se hará revisión permanente a los planes de acción, se identificarán dificultades, balance de afectaciones y se promoverán las soluciones requeridas para optimizar los resultados. Igualmente, a partir de la experiencia adquirida, se deberá hacer recomendaciones para los futuros planes de legalización urbanística de AHOI.

Artículo 17. Participación en la elaboración del protocolo. En todo momento y durante todas las fases del protocolo, se promoverá la participación de la comunidad de los AHOI, las cuales deberán estar informadas sobre la pertinencia de las alternativas, sus dificultades técnicas, costos y demás aspectos que se consideren necesarios para la toma de decisiones, conforme lo contemplado en el Decreto número 1077 de 2015 y el Decreto número 1470 de 2024. Los entes territoriales locales deben garantizar que la participación sea informada, para lo cual podrán delegar a las secretarías de integración y/o gestión social, participación ciudadana, o las que haga sus veces.

Artículo 18. Pedagogía y capacitación sobre legalización de AHOI. Con el fin de garantizar la participación informada de las comunidades, los entes territoriales locales dispondrán planes de capacitación y pedagogía sobre procesos de legalización urbanística de AHOI, quienes podrán delegar a las secretarías de integración y/o gestión social, participación ciudadana, o las que hagan sus veces.

Artículo 19. Fortalecimiento organizativo comunitario. Durante la puesta en marcha del protocolo de acompañamiento a los AHOI, los municipios y distritos, de manera concertada con las comunidades, elaborarán y aplicarán planes tendientes al fortalecimiento organizativo de las expresiones sociales, como mecanismo para robustecer el ejercicio participativo, democrático y de construcción de paz de las mismas, en concordancia con lo estipulado en el Decreto número 1470 de 2024. Esta estrategia se desarrollará a partir de escenarios formativos, de pedagogía y capacitación en liderazgo, conservación y manejo ambiental, formas organizativas democráticas, mecanismos de participación constitucionales y similares. Para estos fines, las alcaldías podrán delegar a las secretarías de integración y/o gestión social, participación ciudadana, o las que hagan sus veces.

Artículo 20. Fortalecimiento de capacidades humanas institucionales. En un término de 12 meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, los municipios y distritos dispondrán las medidas conducentes al fortalecimiento de sus capacidades humanas, a través de la capacitación de su personal en materia de atención comunitaria a AHOI, procesos de legalización urbanística y reasentamientos o reubicación, promoción y defensa de DDHH, y temáticas afines. Para este objetivo, las alcaldías podrán delegar a sus secretarías generales o aquellas encargadas de la eficiencia organizacional y/o la modernización institucional.

Artículo 21. Apoyos complementarios. Durante todas las fases del protocolo, las alcaldías podrán generar alianzas y convenios con instituciones y organizaciones de la sociedad civil para obtener asesoría y facilitar el desarrollo de acciones complementarias que contribuyan a la ejecución de los planes y los procesos de legalización o reubicación, capacitación y fortalecimiento social e institucional, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de las comunidades de los AHOI.

Artículo 22. Competencia para la aplicación de la ley. Cada municipio o distrito delegará a las Secretarías de Planeación o de Infraestructura, o la Oficina de Titulación, según sea el caso, las siguientes funciones:

1. Coordinar y garantizar la elaboración del Protocolo de Acompañamiento en los términos y condiciones establecidos en esta ley.
2. Desarrollar las acciones que garanticen la participación de las diversas instituciones que sean llamadas a atender las alternativas identificadas para la solución de las necesidades de los asentamientos.
3. Desarrollar las acciones que garanticen la participación de la comunidad y sus estructuras organizativas en el desarrollo del protocolo y los procesos de legalización del asentamiento.
4. Gestionar y garantizar la formulación y ejecución de los proyectos en articulación con la entidad competente.
5. Convocar el Comité de Legalización y ejercer la coordinación de sus reuniones, realizar las actas de su reunión y llevar el archivo de los procesos de legalización urbanística de los AHOI.
6. Gestionar articuladamente con quien corresponda la consecución de recursos financieros requeridos para la ejecución de los proyectos y la legalización urbanística de los AHOI.
7. Informar al alcalde sobre el avance de los procesos de legalización urbanística de los AHOI.

Artículo 23. Del Comité de Legalización Urbanística. En cada AHOI, se conformará un comité de legalización urbanística conformado por el titular o delegado de las secretarías de planeación o de infraestructura, o el Jefe de la Oficina de Titulación, según sea el caso; los titulares o delegados de las secretarías de interior o gobierno, desarrollo económico o social o entidades afines; un inspector de policía del sector donde está ubicado el AHOI; un delegado de las entidades departamentales o nacionales conforme las necesidades establecidas en los AHOI; un delegado de la secretaría de ambiente, secretaría de riesgos o de la Personería Municipal o Distrital; y un número plural de representantes de

la comunidad, que en todos los casos será superior a tres. La toma de decisiones se hará a través de consensos y, de no ser posible, por mayoría. Se procurará la conformación del comité por un número de integrantes impar para permitir la adopción democrática de decisiones.

Artículo 24. Funciones del Comité de Legalización Urbanística. El Comité de Legalización Urbanística tendrá las siguientes funciones:

1. Entregar información e insumos y servir de espacio de coordinación y articulación para la elaboración del Protocolo de Acompañamiento.
2. Servir de espacio de consenso para la toma de decisiones y recomendaciones sobre las acciones, formulación y ejecución de proyectos para la implementación de las alternativas de solución a las necesidades de los asentamientos. Así mismo, hacer seguimiento a la ejecución de estos proyectos.
3. Hacer seguimiento a los mecanismos de capacitación y pedagogía comunitaria, así como del fortalecimiento institucional.
4. Invitar a sus sesiones a las autoridades y entidades que correspondan, de acuerdo con las necesidades y situaciones a atender.
5. Servir de interlocutor con otros escenarios institucionales para la formulación de iniciativas tendientes a mejorar las condiciones de vida en los AHOI. En este sentido, el Comité de Legalización Urbanística debe establecer coordinación con el Comité de Barrios de Paz, para articular propuestas conjuntas, según lo dispuesto por el Decreto 1470 de 2024. Igualmente, garantizar que los procesos que impacten en comunidades víctimas, puedan ser posicionados en los escenarios de política pública justamente de víctimas, así como en las mesas regionales y locales de retornos y reubicaciones, y demás escenarios que apunten a la concertación de medidas que benefician a los núcleos familiares que han sido desplazados o despojados de sus territorios, teniendo en cuenta que las medidas de reparación de víctimas dependen en gran medida de la formalización de los territorios y que los procesos de legalización urbanística constituyen una piedra angular de la reparación, en cuanto dignifican el retorno/reubicación.
6. Emitir el concepto de viabilidad de legalización urbanística del asentamiento.

Parágrafo 1°. La participación del Ministerio Público en las reuniones del Comité de Legalización será como garante del interés público de los ciudadanos en cada territorio.

Parágrafo 2°. De acuerdo con las necesidades y asuntos a tratar en cada sesión, se podrá invitar al propietario o propietarios privados del predio en que se encuentra ubicado el AHOI.

Artículo 25. Responsabilidad. Los alcaldes, como máxima autoridad municipal y distrital de la función de ordenamiento del territorio, serán los responsables de la política pública de legalización urbanística de AHOI, por lo cual deben generar las condiciones requeridas para llevar a cabo el Protocolo de Acompañamiento, así como garantizar y crear las condiciones para el funcionamiento de los Comités de Legalización Urbanística. Para estos efectos, podrá delegar responsabilidades en las secretarías de planeación o de infraestructura, o en las oficinas de titulación, según sea el caso. El concejo municipal o distrital realizará una sesión anual en la que se identifiquen los adelantos del protocolo de acompañamiento y se formulen las recomendaciones o ajustes institucionales que haya de realizarse para la consecución de los objetivos de esta ley, conforme lo ordenado por el Decreto número 149 de 2020, el Decreto número 1077 de 2015, la ley 2044 de 2020 y el Decreto número 1470 de 2024.

Parágrafo. Este artículo deroga el artículo 48 de la Ley 9ª de 1989.

Artículo 26. Inclusión en los planes institucionales y presupuestales. La legalización de AHOI tendrá carácter de política pública. Los municipios y distritos asignarán un rubro presupuestal para su implementación. Los diagnósticos, caracterizaciones socioeconómicas de las comunidades de los AHOI, estudios técnicos especializados, análisis, alternativas y planes de solución identificadas en el protocolo de acompañamiento, procesos de legalización, reasentamientos o reubicación, se incorporarán a los planes de desarrollo municipal o distrital y sus costos serán incluidos en los presupuestos y planes de inversión.

Parágrafo transitorio. En el marco de la construcción y expedición de la nueva ley que fijará competencias a los entes territoriales, tendrán que ser tenidas en cuenta e incorporadas las responsabilidades que en la presente ley quedan consagradas para los entes territoriales.

Artículo 27. Concurrencia, subsidiariedad y complementariedad. La Nación y los departamentos apoyarán el desarrollo normativo de esta ley, contribuyendo a la implementación de soluciones de las necesidades de los AHOI, conforme a los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

Parágrafo. Se dispondrá una partida dentro del Presupuesto General de la Nación para garantizar la concurrencia de la nación en los protocolos de acompañamiento a las comunidades de los AHOI y para llevar a cabo los procesos de legalización y reubicación.

Artículo 28. Decreto Único de Legalización de AHOI. Transitorio. El Gobierno nacional, en un término de 12 meses contados a partir de la expedición de la presente ley, expedirá un decreto reglamentario que unifique, organice y compile la normativa existente en materia de legalización de AHOI.

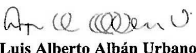
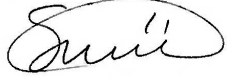
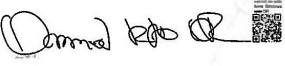
Artículo 29. Reglamentación de los procesos de legalización de AHOI ubicados en suelo rural, suburbano o de expansión urbana. El Gobierno nacional, en el término de 12 meses a partir de la

entrada en vigor de la presente ley, deberá regular el procedimiento para la legalización de AHOI ubicados en suelo rural, suburbano o de expansión urbana.

Parágrafo transitorio. Por una única vez y durante un año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, autorícese a los municipios y distritos a incorporar al perímetro urbano, de manera expés mediante acuerdo municipal, aquellos predios rurales donde existen AHOI, constituidos desde hace más de 10 años.

Artículo 30. Sanciones penales, civiles, policivas o administrativas. Lo contemplado en esta ley en materia de acompañamiento a las comunidades de AHOI, prevención de desalojos, reubicación o relocalización, y legalización urbanística, no exime de responsabilidad a los urbanizadores ilegales, ni a los funcionarios públicos o curadores que hayan otorgado licencias urbanísticas de manera ilegal, conforme el artículo 28 de la ley 2044 de 2020 y demás normas aplicables.

Artículo 31. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes	 JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Santander Partido Comunes
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara Partido Comunes	 Luis Alberto Albán Urbano Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Comunes
 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes	 JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes
 OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA Senador de la república	

5 Noviembre 2025

458

Imelda Daza Cotes

PROYECTO DE LEY NÚMERO 505 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas para la eficiencia tributaria del transporte de carga terrestre en materia del Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios.

Bogotá, D. C., diciembre de 2025

Presidente

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Secretario

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Honorable Cámara de Representantes

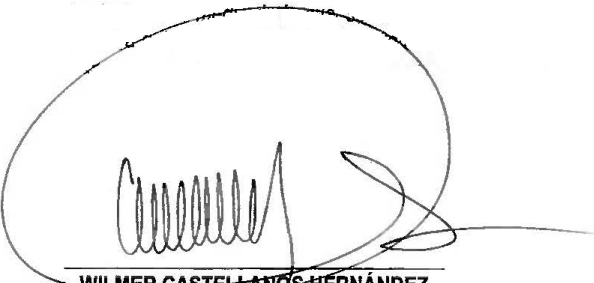
Congreso de la República

Ciudad

Asunto: Presentación del Proyecto de Ley número 505 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se adoptan medidas para la eficiencia tributaria del transporte de carga terrestre en materia del Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios.*

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley número 505 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se adoptan medidas para la eficiencia tributaria del transporte de carga terrestre en materia del Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios*, con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,



WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante de la Cámara por Boyacá
Congreso de la República
Partido Alianza Verde

CONTENIDO

CONTENIDO

- 1. ARTICULADO
- 2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
 - 2.1. Presentación y síntesis del proyecto
 - 2.2. Contenido del proyecto
 - 2.3. Justificación
 - 2.3.1. Transporte de carga en Colombia

- 2.3.2 Aporte a la competitividad y al crecimiento económico del país
- 2.4. Marco Jurídico y Jurisprudencial sobre la materia a legislar
 - 2.4.1. Marco Constitucional
 - 2.4.2. Marco Legal y reglamentario
 - 2.4.3 Jurisprudencia
- 3. CONFLICTOS DE INTERESES -ARTÍCULO 291 DE LA LEY 5ª DE 1992
- 4. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL
- 5. FUENTES CONSULTADAS (BIBLIOGRAFÍA, WEBGRAFÍA)
- 1. ARTICULADO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 505 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas para la eficiencia tributaria del transporte de carga terrestre en materia del Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios.

**El Congreso de Colombia,
DECRETA:**

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer medidas en busca de mejorar la eficiencia en la liquidación, pago y recaudo del impuesto de industria y comercio, sus complementarios y sus sobretasas para el sector transporte de carga terrestre mediante la implementación de herramientas para lograr la simplificación de procesos y trámites, garantizando la equidad y la eficiencia del sistema tributario municipal y/o distrital.

ARTÍCULO 2º. Destinatarios. Serán destinatarios de la presente ley las personas naturales y jurídicas cuya actividad económica sea el transporte de carga terrestre y que no cumplan otros postulados del hecho generador del impuesto de industria y comercio, sus complementarios y sus sobretasas en el municipio o jurisdicción desde donde se despacha el bien o mercancía conforme al literal A del numeral 3 del artículo 343 de la ley 1819 de 2016.

PARÁGRAFO. Las disposiciones contenidas en la presente ley no serán aplicables a los contribuyentes personas naturales o jurídicas que cuenten con un establecimiento de comercio dentro de la jurisdicción del municipio desde donde se despacha el bien o mercancía conforme al literal A del numeral 3 del artículo 343 de la Ley 1819 de 2016. En igual sentido se precisa que las disposiciones contenidas en esta ley se aplican exclusivamente al transporte de carga terrestre.

ARTÍCULO 3º. Tarifas del Impuesto de Industria y Comercio, sus Complementarios, sus Sobretasas y Retenciones en la Fuente. Dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los Concejos Municipales y Distritales deberán proferir acuerdos ajustando las tarifas aplicables de retención en la fuente por concepto del impuesto de industria y comercio, sus complementarios y sus

sobretasas respecto a la actividad de transporte de carga terrestre dentro de su respectiva jurisdicción con el propósito que el valor retenido resulte equivalente al valor a pagar por concepto del impuesto que debe asumir el respectivo sujeto pasivo.

ARTÍCULO 4º. Deber formal de presentar declaración. En los casos previstos en el artículo anterior, el sujeto pasivo del impuesto podrá optar por no presentar la respectiva declaración del impuesto de industria y comercio, sus complementarios y sus sobretasas, siempre y cuando no cumpla otros postulados del hecho generador del impuesto.

ARTÍCULO 5º. Adiciónese un párrafo al artículo 911 del Estatuto Tributario así:

PARÁGRAFO 1º. Exceptúese de lo anterior a los contribuyentes cuya actividad es la de transporte de carga terrestre, quienes aun cuando opten por el régimen simple de tributación – SIMPLE serán sujetos de retención en la fuente y estarán obligados a practicarla por el impuesto de industria y comercio, sus complementarios y sus sobretasas.

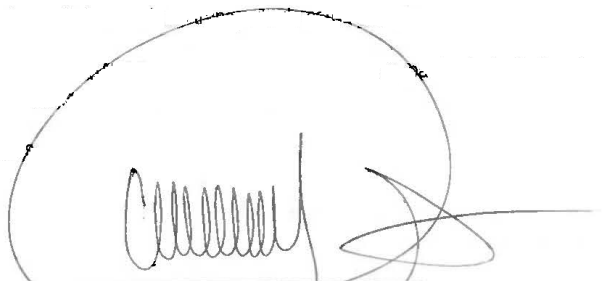
ARTÍCULO 6º. Información exógena y otras obligaciones formales y sustanciales. Las disposiciones acá contenidas no eximen a los contribuyentes del cumplimiento de las demás obligaciones formales y sustanciales en los respectivos municipios.

ARTÍCULO 7º. Cumplimiento de obligaciones. En los casos en que no se haga la retención en la fuente por concepto del impuesto de industria y comercio, sus complementarios y sus sobretasas de que trata el artículo 4º de esta ley, el sujeto pasivo deberá presentar su respectiva declaración y cumplir con las demás obligaciones formales y sustanciales en los respectivos municipios.

ARTÍCULO 8º. Agentes de retención en la fuente. Con el propósito de mejorar el recaudo y la gestión del impuesto de industria y comercio, sus complementarios y sus sobretasas, los concejos municipales y distritales podrán proferir acuerdos que amplíen los contribuyentes que actúan como agentes retenedores en sus respectivas jurisdicciones y cuya actividad económica sea la de transporte de carga terrestre.

ARTÍCULO 9º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,



WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara por Boyacá

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Presentación y síntesis del proyecto

El transporte de carga por carretera, considerado uno de los pilares del desarrollo económico y social del país por su capacidad para integrar diversos sectores productivos, enfrenta actualmente serias dificultades en materia de cumplimiento de obligaciones fiscales municipales, especialmente relacionadas con el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), la sobretasa bomberil y el impuesto de avisos y tableros.

La naturaleza intermunicipal y variable de la actividad —frecuentemente sin rutas fijas ni operaciones permanentes en un mismo territorio— origina una sobrecarga administrativa que afecta de manera particular a los pequeños transportadores.

¿Cuál es la necesidad a resolver?

La necesidad principal del proyecto consiste en superar la dispersión normativa y la multiplicidad de obligaciones formales que recaen sobre los transportadores cuando realizan operaciones en distintos municipios, incluso en aquellos donde no cuentan con establecimiento de comercio o cuando la actividad es ocasional. Aunque la obligación tributaria suele cumplirse mediante retención total del ICA, los transportadores siguen obligados a presentar declaraciones individuales en cada jurisdicción, lo que genera:

- Duplicidad e ineficiencia en obligaciones ya satisfechas vía retención.
- Altos costos administrativos para pequeños transportadores sin capacidad contable especializada.
- Riesgo permanente de sanciones e intereses por la diversidad normativa y los cambios constantes en los estatutos tributarios municipales.

Esto configura un desequilibrio tributario que afecta la eficiencia del sector y golpea especialmente a los transportadores de menor escala.

¿Cómo el presente proyecto de ley resuelve la problemática?

El proyecto introduce un criterio de justicia tributaria, manteniendo intacto el recaudo municipal, pero simplificando el cumplimiento de las obligaciones formales para aquellos transportadores cuya carga tributaria ya fue satisfecha mediante retención. La iniciativa:

- Racionaliza y unifica el mecanismo de cumplimiento, evitando la obligación de presentar declaraciones municipales cuando el impuesto ya se retuvo en su totalidad.
- Elimina cargas formales innecesarias, históricamente desproporcionadas frente a la estructura operativa de los pequeños transportadores.
- Reduce la exposición a sanciones e intereses, al eliminar la duplicidad de obligaciones y la diversidad de trámites locales.

- Contribuye a la modernización del sistema tributario municipal, haciéndolo más coherente con la dinámica propia del transporte intermunicipal.
- Asegura que no se afecta el recaudo, pues no introduce exenciones ni beneficios tributarios, sino que corrige redundancias en las obligaciones formales.

En síntesis, el proyecto facilita el cumplimiento tributario en un sector estratégico para el país, garantiza proporcionalidad en las cargas administrativas y fortalece la eficiencia del sistema tributario territorial sin comprometer los recursos municipales.

2.2. Contenido del proyecto

El Proyecto de Ley consta de 9° artículos con los siguientes temas:

- **Artículo 1°. Objeto:** Establece medidas para simplificar y hacer más eficiente la liquidación, pago y recaudo del ICA y sus complementarios en el transporte de carga terrestre.
- **Artículo 2°. Destinatarios:** Define como beneficiarios a los transportadores de carga terrestre que no configuren otros hechos generadores del ICA en el municipio de despacho. (Excluye a quienes tengan establecimiento de comercio en la jurisdicción y limita la aplicación exclusivamente al transporte de carga terrestre).
- **Artículo 3°. Tarifas y retenciones:** Ordena ajustar las tarifas de retención del ICA para que el valor retenido sea equivalente al impuesto a cargo del transportador.
- **Artículo 4°. Deber formal de presentar declaración del impuesto:** Permite no presentar declaración del ICA cuando el impuesto haya sido recaudado totalmente mediante retención en la fuente.
- **Artículo 5°. Régimen SIMPLE:** Establece que los transportadores de carga en el régimen SIMPLE continúan sujetos a retención y obligados a practicarla por ICA, complementarios y sobretasas.
- **Artículo 6°. Otras obligaciones:** Aclara que la ley no exonera del cumplimiento de las demás obligaciones formales y sustanciales municipales.
- **Artículo 7°. Cumplimiento alterno:** Obliga a presentar declaración y cumplir deberes tributarios cuando no se practique la retención del ICA.
- **Artículo 8°. Agentes de retención:** Faculta a los concejos para ampliar los agentes de retención del ICA en el transporte de carga terrestre.
- **Artículo 9°. Vigencia y derogatorias:** Establece la entrada en vigencia de la ley y la derogatoria de normas que le sean contrarias.

2.3. Justificación

El transporte de carga por carretera constituye uno de los pilares estratégicos para el desarrollo económico y social de la Nación. Este sector no solo asegura la conexión permanente entre los diversos renglones productivos agrícola, industrial, comercial y de servicios sino que además garantiza la movilidad eficiente de bienes en el territorio nacional, incidiendo directamente en la competitividad, la seguridad alimentaria y la dinámica económica regional.

A pesar de su importancia estructural, el sector enfrenta serias dificultades en materia de cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito territorial, especialmente respecto de la declaración y pago del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), la sobretasa bomberil y el impuesto de avisos y tableros. Estas cargas tributarias, de carácter municipal, se han visto marcadas por una profunda heterogeneidad normativa entre los distintos entes territoriales, fruto de la autonomía fiscal consagrada en la Constitución Política.

La diversidad de estatutos tributarios municipales, la ausencia de procedimientos estandarizados, los múltiples mecanismos de presentación de declaraciones y la frecuencia con que se expiden modificaciones normativas locales generan un escenario de inseguridad jurídica y cargas administrativas desproporcionadas para los transportadores de carga terrestre. Esta situación se agrava cuando los municipios interpretan de forma distinta los hechos generadores, las bases gravables, los sujetos pasivos y los lugares de cumplimiento del deber formal de declarar, lo que ha derivado en tratamientos diferenciados, sanciones simultáneas, dobles imposiciones y obstáculos operativos que afectan directamente la continuidad y eficiencia del servicio de transporte de carga terrestre.

Adicionalmente, si bien las movilizaciones del sector transportador registradas en 2024 se concentraron principalmente en demandas asociadas a los costos operativos y a las condiciones económicas de la actividad, estas pusieron de manifiesto la vulnerabilidad estructural de un sector altamente atomizado, con bajos márgenes de rentabilidad y elevados costos indirectos de cumplimiento. Frente a esta realidad, resulta necesario que el Estado adopte medidas de carácter estructural orientadas a la protección y fortalecimiento del transporte de carga por carretera, entre ellas la racionalización y simplificación de los trámites administrativos, como herramienta para reducir cargas innecesarias, promover la formalización, mejorar la eficiencia operativa y garantizar la sostenibilidad de un sector que cumple un papel estratégico en el abastecimiento, la integración territorial y el desarrollo económico del país.

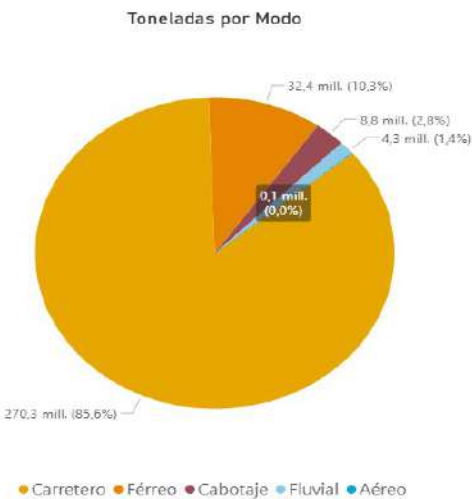
En consecuencia, se hace necesario avanzar hacia un marco normativo que brinde mayor claridad, uniformidad y seguridad jurídica en el cumplimiento de estas obligaciones territoriales, preservando la

autonomía de los municipios, pero garantizando condiciones mínimas que faciliten el ejercicio de la actividad transportadora, reduzcan la carga administrativa y prevengan conflictos tributarios que terminen afectando el sistema económico nacional.

2.3.1. Transporte de carga en Colombia

De acuerdo con la información del Observatorio de Infraestructura y Logística de Colombia, administrado por el Departamento Nacional de Planeación, durante el año 2024¹ El transporte de carga en el país presentó una marcada concentración en el modo carretero. En efecto, el 85,6% del total de las toneladas movilizadas a nivel nacional se realizó por carretera, lo que equivale a aproximadamente 270,3 millones de toneladas, evidenciando su condición de eje estructural del sistema logístico colombiano. En contraste, el transporte férreo participó con apenas el 10,3% (32,4 millones de toneladas), seguido por el cabotaje marítimo con el 2,8% (8,8 millones de toneladas) y el transporte fluvial con tan solo el 1,4 % (4,3 millones de toneladas). El transporte aéreo, por su parte, representa una fracción marginal del volumen total movilizado.

Distribución modal del Sistema de Transporte Nacional, durante la vigencia 2024

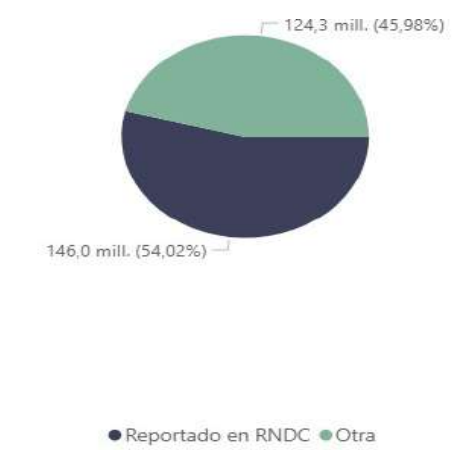


Fuente: DNP. Observatorio de Infraestructura y Logística de Colombia.

Esta distribución modal no solo confirma la alta dependencia del país frente al transporte por carretera, sino que también pone de presente su papel insustituible en la conexión entre centros de producción, consumo y exportación, así como en la articulación territorial de zonas rurales, intermedias y urbanas.

¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Observatorio de Infraestructura y Logística de Colombia. *Distribución modal del sistema de transporte Nacional*, Vigencia 2024. Disponible en: https://onl.dnp.gov.co/oli/Paginas/Indicador.aspx?seccion=logistica&nombre=Distribuci%C3%B3n%20modal%20del%20sistema%20de%20transporte%20nacional&bi=eyJrJoiYmZlYTJlZTYtOWY2OC00NTE0LWI2ODMtNTRkNjA-1YWU3NzEyIiwidCI6IjA0MjYwZTIwLTlZNGMtNG-M5Zi1hOWRkLTc5Mjg2YjFiNzBhYyIsImMiOiR9&codigo=SL_RepartoModalCarga.

Transporte de carga por carretera, durante la vigencia 2024



Fuente: DNP. Observatorio de Infraestructura y Logística de Colombia.

Adicionalmente, al analizar la información específica del modo carretero para la vigencia 2024², se observa que el 54,02% de las toneladas transportadas (146,0 millones de toneladas) fueron reportadas en el Registro Nacional de Despachos de Carga (RNDC), mientras que el 45,98% restante (124,3 millones de toneladas) corresponde a operaciones no registradas u otras modalidades de reporte. Esta situación pone de presente, por un lado, la magnitud real del volumen que se moviliza por carretera y, por otro, la necesidad de fortalecer los instrumentos de formalización, trazabilidad y control del transporte de carga, así como los mecanismos institucionales que garanticen información completa, confiable y oportuna para la toma de decisiones públicas.

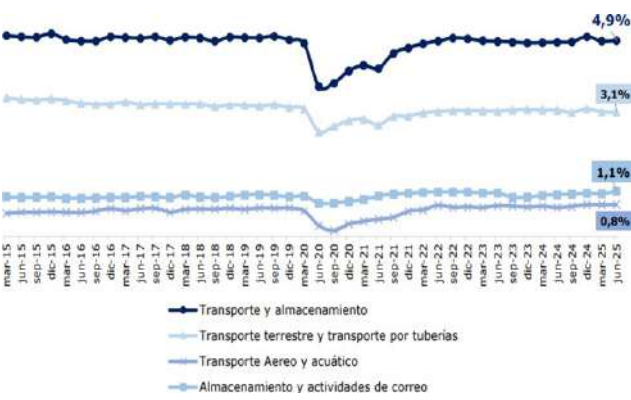
De hecho, según el informe presentado por Fedetranscarga durante el Noveno Encuentro de Empresarios de Transporte de Carga 2025, y citado por *La República*³, en Colombia existen 275.000 propietarios de vehículos de carga que operan una flota cercana a 442.000 camiones, volquetas y tractocamiones. El gremio señala que el 96% de estos propietarios posee máximo tres vehículos, lo que representa el 69% del parque automotor, y que en promedio cada propietario administra 1,61 vehículos, confirmando que el sector está compuesto mayoritariamente por microempresarios.

Asimismo, Fedetranscarga advierte que, a junio de 2025, se encuentran registradas 4.111 empresas de transporte de carga, pero solo el 53% opera formalmente ante el Ministerio de Transporte, lo que evidencia un reto estructural de formalización y control. El gremio también resalta que el transporte terrestre de carga está encadenado con el 97% de las actividades económicas del país, especialmente con los sectores agropecuario, industrial, minero, de hidrocarburos, construcción y comercio, que concentran el 73% de dichos encadenamientos⁴.

2.3.2. Aporte a la competitividad y al crecimiento económico del país

De acuerdo con el Indicador de Participación del sector logístico en el Producto Interno Bruto (PIB)⁵, publicado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la rama asociada al sector logístico registró un crecimiento del 3,1%, superando en 9 p.p el crecimiento de la economía nacional durante el segundo semestre de 2025. En este mismo período, el sector de transporte y almacenamiento aportó el 4,9% del PIB nacional, lo que equivale a que 4 de cada 100 pesos producidos en la economía colombiana provienen directamente de esta actividad, evidenciando su carácter estratégico como eje transversal de los encadenamientos productivos. Dentro de esta rama, la subactividad de transporte terrestre y por tuberías concentró el 3,1% del PIB, lo que representa aproximadamente el 63% de la participación total del sector, confirmando el papel predominante del modo carretero en la dinámica económica nacional.

Participación Histórica 2015-2025:
Transporte y Almacenamiento y sus subsectores en el PIB nacional



Fuente: DNP. Observatorio de Infraestructura y Logística de Colombia. Publicación: Indicador Participación del sector logístico en el PIB. de fecha 5 de septiembre de 2025.

En coherencia con lo anterior, el Ministerio de Transporte a través de comunicado de prensa del 4

² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Observatorio de Infraestructura y Logística de Colombia. *Distribución modal del sistema de transporte Nacional, detalle modos*, Vigencia 2024. disponible en: https://onl.dnp.gov.co/oli/Paginas/Indicador.aspx?seccion=logistica&nombre=Distribuci%C3%B3n%20modal%20del%20sistema%20de%20transporte%20nacional&bi=eyJrIjoIYmZlYTJlZTYtOWY2OC00NTU0LWI2ODMtNTRkNjA1YWU3NzEyIiwidCI6IjA0MjYwZTIwLTZlZGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5Mjg2YjFiNzBhYyIsImMiOiR9&codigo=SL_RepartoModal-Carga

³ LA REPÚBLICA (25 de julio de 2025). *El transporte de carga está impulsado en su gran mayoría por los microempresarios*. Disponible en: <https://www.larepublica.co/especiales/encuentro-fedetranscarga/el-transporte-de-carga-esta-impulsado-en-su-gran-mayoria-por-los-microempresarios-4188687>

⁴ *Ibid.*

⁵ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Publicación: Indicador Participación del sector logístico en el PIB. Disponible en: <https://onl.dnp.gov.co/oli/Documents/Paginas/Logistica/Participaci%C3%B3n%20del%20sector%20log%C3%ADstico%20en%20el%20PIB%20-%20Ficha%20Informativa.pdf>

de diciembre de 2025⁶, manifestó que, en Colombia, el transporte de carga se ha consolidado como un pilar esencial para la competitividad y el crecimiento económico del país. Ejemplo de ello es que, con corte a octubre de 2025, el Registro Nacional de Despachos de Carga reportó un nuevo récord histórico de 13,2 millones de toneladas movilizadas, cifra que representa un incremento del 1,47% frente al mismo mes de 2024. El dinamismo fue aún mayor en la carga líquida, que registró un crecimiento del 102,5%, superando los 1.191 millones de galones transportados, impulsado principalmente por aceites y gas. Entre los productos que más contribuyeron al aumento de la carga sólida se destacan maíz, productos varios, cemento y cerveza. Las cifras divulgadas por el Ministerio de Transporte reflejan un sector en fortalecimiento, con operaciones más eficientes, seguras y competitivas, resultado del trabajo articulado entre actores públicos y privados para consolidar un sistema logístico robusto y coherente con las necesidades del país.

Finalmente, no podemos perder de vista que el transporte de carga terrestre cumple una función económica de carácter estructural, al generar efectos directos sobre la inversión, el empleo y la tributación. La operación del parque automotor de carga demanda financiamiento, sostiene encadenamientos productivos estratégicos, como el sector energético mediante el consumo de ACPM y aporta ingresos fiscales relevantes, dado que cerca del 14%⁷ del valor de cada viaje corresponde a cargas impositivas. De este modo, el modo carretero no solo moviliza bienes, sino que dinamiza flujos de capital y trabajo, contribuyendo a la integración y sostenibilidad de la economía nacional.

2.4. Marco Jurídico y Jurisprudencial sobre la materia por legislar

2.4.1. Marco Constitucional

A continuación, se presenta el marco constitucional que fundamenta la presente iniciativa legislativa en donde la norma máxima del ordenamiento jurídico establece disposiciones normativas relacionadas con el transporte en Colombia, y que con el proyecto de ley se pretende desarrollar para una garantía cabal de los derechos allí establecidos.

Artículo 24 – Libertad de circulación. La Constitución garantiza que todo colombiano puede circular libremente por el territorio nacional. Esta libertad implica que el Estado debe procurar condiciones que faciliten el movimiento de personas

y mercancías. En atención al proyecto de ley, este artículo respalda la necesidad de remover obstáculos administrativos que dificultan el ejercicio de la circulación, como la multiplicidad de trámites tributarios que hoy deben realizar los transportadores en cada municipio donde cargan mercancía.

Artículo 333 – Libertad económica e iniciativa privada. La Constitución protege la libertad económica y la iniciativa privada, pero advierte que estas se encuentran sometidas a la intervención del Estado cuando lo exija el interés general. El transporte terrestre de carga, entendido como actividad económica regulada en lo relacionado con la tributación, entra en este marco. En relación con el proyecto de ley, este artículo justifica que el legislador pueda adoptar mecanismos como la retención en la fuente para reducir cargas operativas, mejorar la eficiencia empresarial y promover un entorno más competitivo para los transportadores.

Artículo 334 – Dirección general de la economía. El Estado debe intervenir para racionalizar la economía y asegurar un crecimiento equilibrado. Esta intervención incluye la adopción de reglas que promuevan eficiencia y eliminen duplicidades. Frente al proyecto de ley, habilita que el Congreso adopte un mecanismo que unifique y simplifique la forma en que los transportadores cumplen con obligaciones tributarias municipales, reduciendo costos operativos y racionalizando procesos dentro del sistema económico.

Artículo 365 – Servicios públicos. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y pueden ser prestados por particulares, sujetos a regulación. El transporte, por su carácter de servicio público esencial, debe operar bajo reglas claras y eficientes. En relación con el proyecto de ley, esta norma apoya la intervención legislativa para garantizar que la prestación del transporte de carga no se vea afectada por cargas administrativas excesivas que afectan su eficiencia y continuidad.

Artículo 366 – Finalidad social del Estado. El Estado debe orientar sus acciones a mejorar la calidad de vida de la población y promover el bienestar general. Dado que el transporte de carga sostiene la cadena logística del país y genera empleo e ingresos para miles de familias, la simplificación de trámites tributarios se convierte en una medida dirigida a mejorar condiciones económicas y sociales del sector, coherente con este mandato constitucional.

Estos artículos de la Constitución muestran que el Estado debe garantizar condiciones que faciliten la circulación, promover la libertad económica con eficiencia, intervenir para racionalizar la economía y asegurar el bienestar general, así como regular adecuadamente servicios públicos como el transporte. En este marco, la propuesta de simplificar los trámites tributarios mediante un mecanismo de retención se ajusta plenamente a los mandatos superiores, al reducir cargas operativas, mejorar la eficiencia del sector y fortalecer la prestación del servicio público de transporte en beneficio del interés general.

⁶ Ministerio de Transporte. *Boletín RNDC – Comunicado de Prensa*, 4 de diciembre de 2025. Disponible en: <https://mintransporte.gov.co/publicaciones/12207/colombia-rompe-record-historico-en-movimiento-de-carga-octubre-marca-el-mejor-desempeno-logistico-del-ano/>

⁷ *La República*. (11 de diciembre de 2025) *La importancia del transporte de carga terrestre en camiones*. Disponible en: <https://www.larepublica.co/especiales/moviendo-a-colombia-hacia-el-futuro/la-importancia-del-transporte-de-carga-terrestre-en-camiones-4288085>

2.4.2 Marco Legal y reglamentario

- **Ley 105 de 1993 – Principios del transporte.** Define los principios y criterios sobre los cuales se organiza el transporte en Colombia. Es fundamental porque reconoce el transporte como una actividad económica y regula la intervención del Estado en su organización, operación y eficiencia.
- **Ley 336 de 1996 – Estatuto del Transporte.** Es clave porque busca eficiencia, seguridad y formalidad en la prestación del servicio, lo cual se conecta con la simplificación de cargas administrativas para los transportadores. Unificar los principios y los criterios que servirán de fundamento para la regulación y reglamentación del Transporte Público Aéreo, Marítimo, Fluvial, Férreo, Masivo y Terrestre y su operación en el Territorio Nacional.
- **Decreto número 1079 de 2015,** Único reglamentario del sector transporte, constituye la compilación normativa reglamentaria del sector administrativo de transporte, en el que se hallan disposiciones relacionadas con la materia sobre la cual se pretende legislar.

En esa medida, La Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996, y su marco reglamentario, establecen que el transporte es de fundamental importancia para el Estado social de derecho, que debe prestarse bajo criterios de eficiencia, seguridad y adecuada regulación estatal. Estas normas reconocen la necesidad de contar con un sistema de transporte organizado y competitivo, en el que las cargas administrativas no afecten su operación ni la continuidad del servicio. En este marco, la propuesta de simplificar y unificar los trámites tributarios que hoy recaen sobre los transportadores, mediante un mecanismo de retención practicado por las empresas donde se origina la operación de carga, se ajusta plenamente al ordenamiento legal vigente. Esta medida contribuye a mejorar la eficiencia del sector, facilita el cumplimiento de obligaciones y fortalece la formalidad y organización del transporte en Colombia.

2.4.3 Jurisprudencia

En materia del sector transporte de carga, la Corte Constitucional de Colombia ha dejado algunas posturas:

Sentencia C-776-03. Principio de eficiencia tributaria. Respecto de este principio, la Corte ha interpretado que:

“(…) no sólo se concreta en el logro de un mayor recaudo de tributos con el menor costo de operación posible, sino que también “se valora como un principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo)”

“En efecto, la Ley, por razones de eficiencia en la recolección de los tributos, [puede autorizar a] la Administración para llamar a los asociados, que reúnan determinadas condiciones, a colaborar en la función del recaudo. Al hacerlo, la Ley está simplemente desarrollando la norma constitucional que establece el deber de solidaridad de las personas y los ciudadanos en materia tributaria”

Sentencia C-033 de 2014 sobre el transporte como servicio público esencial. La Corte Constitucional precisó la naturaleza jurídica del transporte como servicio público esencial y destacó que su objeto consiste en “movilizar personas o cosas de un lugar a otro”, lo cual incluye expresamente el transporte de carga. La Corte señaló que, por su carácter esencial, prevalece el interés general y debe garantizarse una prestación óptima, eficiente, continua e ininterrumpida. Asimismo, afirmó que el transporte es una actividad económica sometida a un alto grado de intervención estatal, ejercida para asegurar condiciones adecuadas de seguridad y eficiencia. Así se expresó:

“El servicio público de transporte presenta las siguientes características: i) Su objeto consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, a cambio a una contraprestación pactada normalmente en dinero; ii) Cumple la función de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia; iii) El carácter de servicio público esencial implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación - la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida -, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (Ley 336/96, art. 2º); iv) Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado; v) El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado. vi) Todas las empresas operadoras deben contar con una capacidad transportadora específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual la ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas (Ley 336/96, art. 22); vii) Su prestación sólo puede hacerse con equipos matriculados o registrados para dicho servicio; viii) Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario; ix) Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida.”

Esta jurisprudencia confirma que el transporte de carga forma parte del servicio público de transporte y que su regulación hace parte de las competencias del legislador, especialmente cuando las medidas buscan mejorar la eficiencia del sistema y reducir cargas administrativas que afectan la continuidad y calidad del servicio. En consecuencia, la iniciativa

legislativa que simplifica las obligaciones tributarias municipales mediante un mecanismo de retención en cabeza de las empresas generadoras de carga se ajusta al marco constitucional y jurisprudencial aplicable, al contribuir directamente a la mejora de condiciones del sector transportador y a la prestación eficiente de un servicio público esencial.

Conclusión del fundamento jurídico:

En conjunto, el marco constitucional, legal y jurisprudencial demuestra que el transporte—incluido el transporte de carga—es un servicio público esencial sujeto a la intervención del Estado y a la competencia regulatoria del Congreso. Esta iniciativa se ajusta plenamente a dicho marco, pues busca mejorar la eficiencia del sector y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones mediante mecanismos que simplifican cargas administrativas sin afectar los recursos públicos ni las competencias territoriales.

3. CONFLICTOS DE INTERESES – ARTÍCULO 291 DE LA LEY 5ª DE 1992

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas, en ese sentido dispuso:

“(…) 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.”*

Por otra parte, la ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en ese sentido se dispuso:

“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.*
- 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 conflicto de interés el Consejo de Estado se ha pronunciado en Sentencia del año 2022⁸, estableciendo que:

“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”

⁸ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina López.

También el Consejo de Estado el año 2010⁹ sobre el conflicto de interés se conceptuó:

“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente.”

En consecuencia, se considera que la ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión

o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

En esa medida, la exposición de motivos de este proyecto de ley en este acápite da los elementos necesarios, para que cada legislador determine si en su caso, se presenta un conflicto de interés que deba manifestar.

4. LEY 819 DE 2003 – ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.

En el ordenamiento jurídico Colombiano la Ley 819 en su artículo 7° ha señalado la necesidad de contar con el impacto fiscal de la norma que ordene gasto de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 7°. 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**. Subrayado fuera de texto.*

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.”

Debe señalarse que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal, en la medida en que se limita a introducir disposiciones relacionadas con la forma de recaudo de determinados tributos, orientadas a optimizar su eficiencia. En consecuencia, esta iniciativa no crea beneficios tributarios para los contribuyentes, no modifica el monto ni la destinación del recaudo, y no impone obligaciones de gasto a la administración pública. Su alcance se circunscribe exclusivamente a ajustar el mecanismo mediante el cual se efectúa el recaudo, sin alterar los ingresos ni comprometer recursos adicionales del Estado.

⁹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.

Del honorable Congresista,

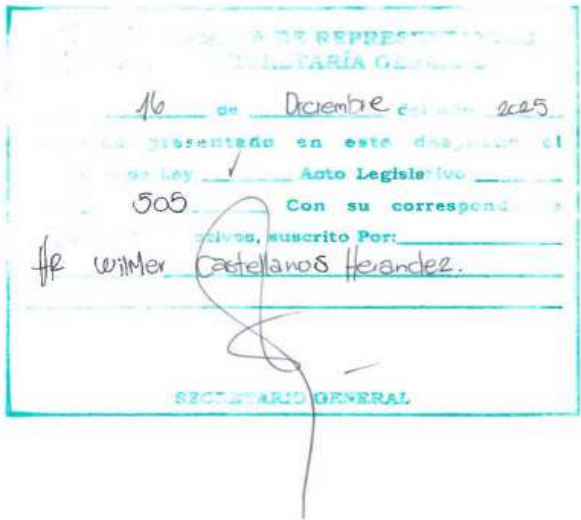


WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Honorable Representante de la Cámara
Congreso de la República
Partido Alianza Verde

5. FUENTES CONSULTADAS (Bibliografía, Webgrafía)

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. (4 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). Observatorio de Infraestructura y Logística de Colombia. Distribución modal del sistema de transporte Nacional, Vigencia 2024. disponible en: https://onl.dnp.gov.co/oli/Paginas/Indicador.aspx?seccion=logistica&nombre=Distribuci%C3%B3n%20modal%20del%20sistema%20de%20transporte%20nacional&bi=eyJrljoiYmZlYTJlZTYtOWY2OC00NTE0LWI2ODMtN-TRkNjA1YUWU3NzEyIiwidCI6IjA0MjYwZTIwLTlzMGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5Mjg2YjFiZnZhYyIsImMiOiJR9&codigo=SL_RepartoModalCarga
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). Publicación: Indicador Participación del sector logístico en el PIB. Disponible en: <https://onl.dnp.gov.co/oli/Documents/Paginas/Logistica/Participaci%C3%B3n%20del%20sector%20log%C3%ADstico%20en%20el%20PIB%20-%20Ficha%20Informativa.pdf>
- *La República* (25 de julio de 2025). El transporte de carga está impulsado en su gran mayoría por los microempresarios. Disponible en: <https://www.larepublica.co/especiales/encuentro-fedetranscarga/el-transporte-de-carga-esta-impulsado-en-su-gran-mayoria-por-los-microempresarios-4188687>
- *La República*. (11 de diciembre de 2025) La importancia del transporte de carga terrestre en camiones. Disponible en: <https://www.larepublica.co/especiales/moviendo-a-colombia-hacia-el-futuro/la-importancia-del-transporte-de-carga-terrestre-en-camiones-4288085>
- Ministerio de Transporte. Boletín RNDC – Comunicado de Prensa, 4 de diciembre de 2025. Disponible en: [octubre-marca-el-mejor-desempeno-logistico-del-ano/](https://mintransporte.gov.co/publicaciones/12207/colombia-rompe-record-historico-en-movimiento-de-carga-</div><div data-bbox=)

- REPÚBLICA DE COLOMBIA. (30 de diciembre de 1993). *Ley 105 de 1993: Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones*. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0105_1993.html
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. (20 de diciembre de 1996). *Ley 336 de 1996: Estatuto General de Transporte*. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0336_1996.html
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. (26 de mayo de 2015). *Decreto 1079 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte*. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77889>
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-776 de 2014 M. P. Nilson Pinilla. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-033-14.htm>
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-033 de 2003 M. P. Manuel José Cepeda. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-776-03.htm>
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Sentencia, Radicación número: expediente 11001-03-15-000-2002-0447-01 (03 de septiembre de 2002). Consejero Ponente: Roberto Medina López.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto, Radicación número: 2042 (21 de octubre de 2010). Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra.



SECRETARÍA GENERAL

16 de Diciembre del año 2025

presentado en este despacho el

505 Auto Legislativo

Con su correspondiente

folios, suscrito Por:

WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 102 - Viernes, 13 de febrero de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de Ley número 302 de 2025 Cámara, por medio de la cual la Nación rinde homenaje a las víctimas de la toma guerrillera de Mitú y se autoriza la emisión de una moneda conmemorativa, y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de Ley número 458 de 2025 Cámara, por medio del cual se establecen lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan Asentamientos Humanos de Origen Informal (AHOI) y se dictan otras disposiciones	5
Proyecto de Ley número 505 de 2025 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para la eficiencia tributaria del transporte de carga terrestre en materia del Impuesto de Industria y Comercio y sus complementarios	19