



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 155

Bogotá, D. C., jueves, 12 de marzo de 2026

EDICIÓN DE 21 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 ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 501 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se desarrolla la curul adicional a la Cámara de Representantes por el pueblo raizal que se elegirá en la circunscripción territorial conformada por el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Bogotá, D. C., 9 de diciembre de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República.

Asunto: Radicación de Proyecto de Ley Ordinaria número 501 de 2025 Cámara, *por medio del cual se desarrolla la curul adicional a la Cámara de Representantes por el pueblo raizal que se elegirá en la circunscripción territorial conformada por el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.*

Respetado Secretario General,

De la manera más amable, y de conformidad con lo establecido en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 6º numeral 2, 139, 140, 145, de la Ley 5ª de 1992, los abajo suscritos nos permitimos presentar a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley Ordinaria número 501 de 2025 Cámara, *por medio del cual se desarrolla la curul adicional a la Cámara de Representantes por el pueblo raizal que se elegirá en la circunscripción territorial conformada por el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina,* para el correspondiente estudio y

trámite legislativo, en los términos definidos por la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, conforme a lo expresado en la exposición de motivos y el articulado que acompaña al presente oficio.

Cordialmente,

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Ministro del Interior

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 501 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se desarrolla la curul adicional a la Cámara de Representantes por el pueblo raizal que se elegirá en la circunscripción territorial conformada por el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar la expresión institucional del Pueblo Raizal, el derecho a la participación política y desarrollar la curul adicional a la Cámara de Representantes por el pueblo raizal, que se elegirá en la circunscripción territorial conformada por el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de conformidad con los artículos 176 y 310 constitucional.

Artículo 2º. Cualidades del candidato. Quienes aspiren a ser candidatos por la curul adicional del pueblo raizal, por la circunscripción territorial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, deberán acreditar, además de los requisitos establecidos en el artículo 177 de la Constitución Política, los siguientes:

1. Pertenecer al pueblo étnico raizal, la cual se acreditará a través del mecanismo establecido por el Consejo Raizal. Raizal Council - Autoridad Raizal.
2. Haber ejercido un cargo de autoridad raizal o haber sido líder de una organización que defienda los derechos étnicos del pueblo raizal, certificado expedido por el Raizal Council.
3. Estar residenciado en el territorio del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina durante un (1) año, previa la fecha de inscripción, certificado por la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE).

Parágrafo. Para efectos del presente artículo, entiéndase por organización del Pueblo Raizal, cualquier forma o expresión organizativa de dicho pueblo, creada mediante el derecho propio del Pueblo Raizal, reconocida por el Raizal Council y que se encuentre debidamente inscrita y actualizada ante el Ministerio del Interior o quien haga sus veces.

Parágrafo Transitorio. Para la primera elección, se deberá contar con un mínimo de dos (2) aspirantes. Cada una de las cuatro comunidades reconocidas (Loma, San Luis, North End, Providencia y Santa Catalina), podrá inscribir sus candidatas o candidatos. Para el otorgamiento de los avales se deberá contar con un mecanismo democrático interno.

Para la primera elección, el aval solo podrá otorgarlo la autoridad Raizal - Raizal Council en el marco de su autonomía y de acuerdo con su reglamento interno.

Artículo 3º. Inscripciones. Los candidatos que aspiren a la curul para el pueblo raizal por la circunscripción territorial especial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, deberán inscribirse ante los delegados Departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, o quien haga sus veces. En la circunscripción territorial especial del pueblo raizal del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, podrán inscribir una lista solo los partidos y/o movimientos políticos que hubiesen obtenido su personería jurídica con fundamento en el régimen excepcional previsto en la Constitución para minorías étnicas, habiendo alcanzado representación en el Congreso por la curul territorial raizal y las formas o expresiones organizativas integradas por miembros del pueblo étnico raizal reconocida por el Raizal Council y que se encuentren debidamente inscritas y actualizadas ante el Ministerio del Interior, de conformidad con la presente ley. Esta inscripción deberá hacerse

conforme a la Constitución Política, las leyes aplicables a la materia, el Código Electoral y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

Artículo 4º. Inhabilidades e incompatibilidades. No podrá ser inscrito como candidato a la curul adicional a la Cámara de Representantes por el pueblo raizal quien haya sido electo con el aval de un partido o movimiento político no Raizal, con el apoyo de un grupo significativo de ciudadanos o haber ejercido en la Jurisdicción del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, un cargo del nivel directivo durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

El Representante a la Cámara elegido a la curul adicional por el pueblo raizal por la circunscripción territorial especial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, estará sujeto al régimen general de inhabilidades e incompatibilidades de los Congresistas.

Artículo 5º. Subsidiariedad. En lo no previsto en la presente ley, la elección a la curul por el pueblo raizal para la Cámara de Representantes de la circunscripción territorial especial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se regirá por las normas que reglamentan la circunscripción territorial de la Cámara de Representantes y por las normas electorales vigentes.

Artículo 6º. Tarjetas electorales. Los candidatos que aspiren a la curul adicional por el Pueblo Raizal a la Cámara de Representantes de la circunscripción territorial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, aparecerán en una tarjeta independiente de la tarjeta electoral y/o instrumentos de votación de circulación especial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Las tarjetas electorales, los programas y propuestas de los candidatos, y demás materiales electorales oficiales deberán estar, además del castellano, en los idiomas propios del pueblo Raizal: inglés (English) y Creole- inglés (Creole-English). El Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo, proveerá los recursos financieros necesarios para darle cumplimiento a este artículo.

Artículo 7º. Asignación de curules. El Representante a la Cámara a la curul adicional por el pueblo raizal por la circunscripción territorial especial del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, serán elegidos de conformidad por el artículo 263 de la Constitución Política por el sistema de lista mayoritaria.

Artículo 8º. Elecciones. La elección a la curul adicional a la Cámara de Representantes por el pueblo raizal del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se efectuará conjunta con la elección que se realice del Congreso de la República, y solo los miembros del pueblo raizal votarán, presentando, además de la cédula de ciudadanía y la certificación o su equivalente funcional que los acredita como miembro de esa

colectividad, expedida por la OCCRE o quien haga sus veces de acuerdo a la depuración permanente del censo electoral en los términos del siguiente artículo.

Artículo 9°. Depuración permanente del censo. La Registraduría Nacional del Estado Civil depurará y actualizará permanentemente el censo electoral del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, conforme con la información que reporte la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE), el Raizal Council respecto a los raizales y demás instituciones públicas competentes.

En cumplimiento de lo ordenado por la Ley Estatutaria 1475 de 2011 o las demás normas que lo regulen, supriman o deroguen, la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE) remitirá la información de manera oportuna a la Registraduría Nacional del Estado Civil dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes, en aras de mantener actualizado y depurado el censo electoral. La RNEC definirá un procedimiento para el cruce de la base de datos de la OCCRE con el censo electoral.

Parágrafo. En cumplimiento del artículo 6.1. C del Convenio 169 de la OIT, ratificado por la Ley 21 de 1991, la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina proporcionará los recursos necesarios al Raizal Council para la implementación de una herramienta tecnológica que permita la automatización de la base de datos de los raizales del mismo departamento.

Artículo 10. Vacancias. En el caso de vacancias temporales o absolutas se aplicarán las normas ordinarias señaladas en la Constitución y la ley que imperan para los Representantes a la Cámara.

Artículo 11. Financiación de campañas. Para efectos de financiación se aplicará la norma constitucional consagrada en el artículo 109 y las demás señaladas en la ley que aplican para elecciones de Congreso.

Artículo 12. La presente ley forma parte integral del Estatuto Raizal y desarrolla parte del componente de Participación y Representación Política del Pueblo Raizal.

Artículo 13. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.



ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Ministro del Interior

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto y contenido del proyecto de ley

La presente ley tiene por objeto regular la curul adicional a la Cámara de Representantes por el pueblo raizal, que se elegirá en la circunscripción territorial conformada por el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de conformidad con el inciso 2° del artículo 176 constitucional, modificado por el artículo 6° del Acto Legislativo número 02 de 2015.

La presente iniciativa legislativa fija la forma que debe surtirse para elegir el Representante a la Cámara raizal por la circunscripción territorial y el procedimiento mediante el cual los residentes que tengan la tarjeta definitiva de la OCRE votarán. Es por ello, la importancia y trascendencia de la aprobación de esta.

En ella se determinan los requisitos de inscripción del candidato del pueblo raizal, así mismo se disponen las inscripciones, inhabilidades e incompatibilidades, la tarjeta electoral y el lugar de votación.

2. Sustento normativo

El artículo 176 constitucional, establece la creación de una curul adicional a la Cámara de Representantes por el pueblo raizal, para el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con la finalidad de contrarrestar la desigualdad existente en la sociedad actual y lograr una diferencia positiva, para tratar de poner a un grupo determinado de ciudadanos en condiciones más favorables que las que rigen para la generalidad de la comunidad, como una modalidad para garantizar su participación colectiva, o superar las condiciones sociales desfavorables que los afectan.

Lo anterior, se fundamenta en el artículo 7° constitucional, que señala lo siguiente:

“Artículo 7°. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”.

Del artículo precedente, se desprende la responsabilidad del Estado de proteger la diversidad étnica y cultural de la nación, de conformidad con los principios de la dignidad humana, la protección de las minorías y el pluralismo. Además, es importante resaltar que la finalidad de la Carta Política es la de proteger los intereses de la sociedad colombiana, que ha sido marginada, atropellada y desconocida, como han sido los intereses de la raza negra e indígena.

De igual forma el artículo 8° constitucional, establece lo siguiente:

“Artículo 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.

De lo anterior, se evidencia la obligación del Estado de proteger las riquezas naturales y culturales de la nación, y se debe entender como riquezas culturales los procesos políticos que se solidarizan como otros derechos fundamentales como lo es el de la educación.

En el mismo sentido, la anterior protección se ve reflejada concretamente en el artículo 176 de la Carta política, que expresa lo siguiente:

“Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley. (Negrillas fuera del texto original).

(...)”.

Al respecto, se considera que la curul adicional a la Cámara de Representantes por la comunidad raizal para el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, busca cumplir con los principios de igualdad, y es proporcionada y equitativa, acorde con las características de la población raizal, objeto de las prerrogativas otorgadas por la referida disposición.

3. Los conceptos de democracia participativa, pluralismo e igualdad

Por otro lado, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-169 de 2001, expresa lo siguiente:

“Ya ha dicho la Corte que “el pluralismo establece las condiciones para que los contenidos axiológicos de la democracia constitucional tengan lugar y fundamento democrático. Dicho sintéticamente, la opción popular y libre por los mejores valores, está justificada formalmente por la posibilidad de escoger sin restricción otros valores, y materialmente por la realidad de una ética superior” (Sentencia C-089/94, ibidem). En la misma oportunidad, se señaló que la democratización del Estado y de la sociedad que prescribe la Constitución, se encuentra ligada a un esfuerzo progresivo de construcción histórica, durante el cual es indispensable que la esfera de lo público, y con ella el sistema político, estén abiertos al reconocimiento constante de nuevos actores sociales. En consecuencia, sólo puede hablarse de una verdadera democracia, representativa y participativa, allí donde la composición formal y material del sistema guarda una correspondencia adecuada con las diversas fuerzas que conforman la sociedad, y les permite, a todas ellas, participar en la adopción de las decisiones que les conciernan. Ello es especialmente importante en un Estado Social de Derecho, que se caracteriza por presuponer la existencia de una profunda interrelación entre los espacios, tradicionalmente separados, del “Estado” y la “Sociedad Civil”, y que pretende superar la concepción tradicional de la democracia, vista simplemente como el gobierno

formal de las mayorías, para acoplarse mejor a la realidad e incluir dentro del debate público, en tanto sujetos activos, a los distintos grupos sociales, minoritarios o en proceso de consolidación, fomentando así su participación en los procesos de toma de decisiones a todo nivel”.

De la sentencia de la Corte, se evidencia que es claro que existe una relación indivisible que se establece entre la participación y el pluralismo y en una democracia constitucional como la nuestra, se genera como consecuencia la necesidad de que el método representativo refleje al máximo las distintas alternativas políticas que plantea la sociedad; específicamente cuando el artículo 133 Constitucional expresa, que **“los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común”**. Sin duda, es esta representatividad, la que legitima el ejercicio de las corporaciones de elección popular como las del poder legislativo, las cuales deberán contar con la participación real y efectiva de los sectores tradicionalmente marginados de lo público.

Lo que se persigue con el ejercicio de la curul adicional a la Cámara de Representantes por el pueblo raizal para el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, es contribuir a la consolidación del Congreso de la República, como un eje articulador de la diversidad material, que claramente existe en nuestro país. También, se persigue la prevalencia y existencia de agrupaciones diferenciadas, como la Raizal, puesto que le corresponde al Legislativo, adoptar las decisiones tendientes a coordinar la interrelación armónica de las diferentes culturas. En el mismo sentido, se permitirá que los raizales ingresen al foro democrático, enriqueciendo el debate legislativo como representantes de los intereses legítimos de dicha comunidad.

Este proyecto busca llevar a la práctica los conceptos constitucionales de democracia participativa, pluralismo, e igualdad.

La participación es un elemento de importancia estructural para el ordenamiento constitucional colombiano. El Preámbulo y los artículos 1° y 2° de la Carta la establecen como uno de los principios fundantes del Estado colombiano y, simultáneamente, como uno de los fines esenciales hacia los cuales se debe orientar su actividad; por tanto, cualquier medida destinada a fortalecer la participación cuenta, *a priori*, con un firme apoyo de la estructura constitucional.

En los regímenes democráticos, uno de los momentos más sobresalientes es el de la conformación, a través de los mecanismos electorales, de las instituciones que canalizan la voluntad popular, particularmente el Congreso de la República. Todo ciudadano está llamado a ejercer su derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, consagrado por el artículo 40 de la Carta. La democratización

del Estado y de la sociedad se encuentra ligada a un esfuerzo progresivo de construcción histórica, durante el cual es indispensable que la esfera de lo público esté abierta al reconocimiento constante de nuevos actores sociales como los colombianos raizales del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El proyecto de ley se encuentra ligado a principios constitucionales, los cuales enuncian lo siguiente:

“Artículo 7°. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana

(...)”

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. (Negrillas fuera del texto original)

(...)”

“Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

(...)”

2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

(...)”

Es claro en el contexto colombiano, que existen grandes brechas y desigualdades, convirtiendo a algunos grupos vulnerables, tales como los derivados de la identidad étnica, del origen racial o de la filiación política. Lo anterior, genera un círculo vicioso de causalidades que actúan siempre en detrimento de la colectividad vulnerable. En consecuencia, se les brinda a estos grupos una protección especial por parte del Estado, de conformidad con el artículo 13 constitucional, previamente mencionado, lo que se conoce como una discriminación positiva, puesto que asigna a los raizales una situación más ventajosa que la de la generalidad de los demás colombianos, accediendo de esta manera a los beneficios que les corresponden.

Es por ello, que el sistema representativo debe reflejar en su conformación los distintos segmentos que hacen parte de la sociedad. Una representatividad que guarde concordancia con las cifras de población legítima las corporaciones públicas, como el Congreso de la República. De lo contrario, se vulnera el principio de igualdad. Los compatriotas raizales por su importancia demográfica son nuevos actores de la dinámica económica y política.

Para el caso según el Censo DANE 2005 reportó 30.565 personas autorreconocidas como Raizales, de los cuales el 49,8% son hombres (15.231 personas) y el 50,2% mujeres (15.334 personas). La población raizal se concentra en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en donde habita el 76,55% de la población (23.396 personas).

Ahora bien, el Pueblo Raizal en su condición de pueblo único y limitado a su territorio propio no debe ser tratado bajo las mismas condiciones de los demás Pueblos Étnicos. En ese sentido, el Pueblo Raizal decidió en el marco de su autonomía y derecho de libre determinación, decidió que su representación se dará a través del Raizal Council.

4. Antecedentes jurisprudenciales

Asimismo, la Autoridad Raizal ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional, tal como se describe a continuación en la Sentencia T-308 de 2018:

“21. En la jurisprudencia constitucional se advierte la existencia de cuatro pueblos con identidad étnica diferenciada: indígenas, comunidades negras y palenqueras, pueblo raizal y pueblo ROM o gitano. A su vez, la doctrina, ha resaltado el carácter diverso de cada uno de ellos. “Si se observa con atención, las características de estos cuatro grupos, comunidades o pueblos es bien diferente. Mientras los indígenas estaban en el continente americano desde mucho antes de la traumática conquista española, la presencia de una nutrida población afrodescendiente es producto de esa misma colonización, al ser traída a la fuerza en condición de esclavitud a lo que hoy es Colombia. Y si bien el archipiélago de San Andrés no registraba población originaria al momento de generarse la disputa europea por los bienes y territorios americanos, los grupos que posteriormente se asentaron en él se corresponden más con la matriz de poblamiento de las colonias inglesas y holandesas. En el caso del pueblo ROM, finalmente, existe una particularidad importante en la conformación de derechos: es el único caso en que éstos se otorgan a una población cuyos miembros han migrado voluntariamente hacia Colombia”.

Por su parte, en la Sentencia SU-097 de 2017, la Corte Constitucional se expresó en los siguientes términos:

“87. Por ello, la Corte Constitucional considera imprescindible advertir sobre la necesidad de fortalecer la participación del pueblo raizal en cada una de las políticas públicas y decisiones estatales que les conciernan; pero, al mismo tiempo, preservar en estos espacios la decisión constitucional de propiciar al máximo la autonomía y autodeterminación de este pueblo étnico, en la definición de sus prioridades sociales, económicas y culturales. Ambas premisas serán esenciales al momento de abordar el estudio del caso concreto”.

Así, pues, la curul Raizal permite materializar para las comunidades la dimensión del derecho político contenido en el artículo 40 de la Constitución Política, así como en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, pues será la autoridad que valida y censa a su propia población, la que decide quién vota y quién participa en representación de su pueblo, garantizando sus derechos humanos y fundamentales.

Finalmente, es importante traer a colación la Sentencia C-290 de 2017, en la cual se adelantó el control de constitucionalidad del artículo 6° del Acto Legislativo número 02 de 2015, por medio del cual se modificó el artículo 176 de la Constitución Política y se materializó la creación constitucional de las curul Raizal.

5. Consulta previa

La Constitución Política, en su artículo 2°, señala los fines esenciales del Estado, dentro de los cuales se encuentra, “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. Además, es un derecho reconocido por el Convenio de la OIT 169 de 1989 e incorporado en la legislación colombiana mediante la Ley 21 de 1991.

En el mismo sentido, y de conformidad con el artículo 6°, numeral 1, literal a) del Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por Colombia a través de la Ley 21 de 1991, Colombia, como Estado Parte, tienen la obligación de consultar a los grupos étnicos que habiten en sus territorios, “mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. De igual forma, el artículo 7° del Convenio mencionado, reconoce a dichas colectividades, “el derecho de decidir sus propias necesidades prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”.

Se debe aclarar que en la Sentencia C-461 de 2008, la Corte Constitucional insistió en que los grupos étnicos titulares del derecho a la consulta previa, no solo son los grupos indígenas, sino que también lo son las comunidades afrodescendientes y también los raizales, puesto que son grupos étnicos titulares de los derechos fundamentales a la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales a la conservación, uso y administración de sus recursos naturales, y a la realización de la consulta previa cuando estos se vean afectados directa y específicamente por las medidas que se pretendan implementar.

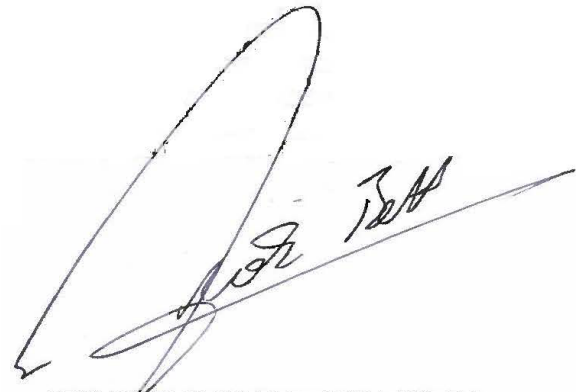
Así mismo, la sentencia mencionada deja claro que la participación de las comunidades a través de

la consulta previa constituye una garantía de orden procedimental encausada a respetar los derechos a la subsistencia y la integridad cultural de los grupos étnicos, lo que quiere decir que la consulta previa se instituye como un procedimiento, pero que su omisión se concibe sobre el contenido material de las medidas que a través del procedimiento se puedan adoptar.

Por otro lado, en la Sentencia C-175 de 2009, la Corte reiteró que para el caso donde se fueran a realizar medidas legislativas, la consulta es de carácter obligatorio solo de las disposiciones que puedan afectar directamente los intereses de las comunidades, en este caso las comunidades raizales. En consecuencia, la omisión del deber de realizar la consulta previa es un vicio de inconstitucionalidad que ocurre con el trámite legislativo.

En este orden de ideas, se entiende que el trámite de consulta previa debe preceder a la radicación del proyecto de ley, con la finalidad de que los resultados del proceso de participación incidan en el contenido de la iniciativa legislativa que pondrá a consideración del Congreso, puesto que lo que se busca es que el pueblo Raizal tenga la posibilidad de participar e incidir materialmente en el contenido de la medida legislativa.

De los señores Congresistas,



ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Ministro del Interior



PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 499 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas para la recuperación económica de los micronegocios barriales y vecinales del país y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 10 diciembre de 2025

Doctores

JULIÁN DAVID LÓPEZ

Presidente Cámara de Representantes.

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Radicación Proyecto de Ley número 499 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se adoptan medidas para la recuperación económica de los micronegocios barriales y vecinales del país y se dictan otras disposiciones.*

Apreciados doctores:

Atendiendo a lo estipulado en los artículos 139, 140 y 145 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley número 499 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se adoptan medidas para la recuperación económica de los micronegocios barriales y vecinales del país y se dictan otras disposiciones.* Agradezco el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,



Enrique Cabrales Baquero
Senador de la República
Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 499 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas para la recuperación económica de los micronegocios barriales y vecinales del país y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Establecer medidas orientadas a promover la reactivación y recuperación económica de los micronegocios barriales y vecinales del país, en particular de los tenderos y pequeños comercios, mediante la adopción de instrumentos transitorios y graduales que contribuyan a aliviar sus cargas fiscales, mejorar sus condiciones de operación y fortalecer su sostenibilidad económica en el corto y mediano plazo.

Artículo 2º. Definición. Para efectos de la presente ley, se entenderá por micronegocio barrial o vecinal lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 2470 de 2025.

Artículo 3º. Exención. No constituye hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas o del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas la venta o cualquier act o que implique la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso por parte del productor a favor de las siguientes personas:

(i) Las personas naturales no responsables de IVA. Este requisito lo acreditará el comprador o adquirente al productor de forma previa a la emisión de la factura, mediante una copia del Registro Único Tributario, donde se evidencie que la persona natural no es responsable de IVA.

(ii) Las personas jurídicas que en el año gravable anterior hubiere obtenido ingresos brutos fiscales, ordinarios o extraordinarios, inferiores a 3.500 UVT. Este requisito lo acreditará el comprador o adquirente con una copia de la declaración de renta del año inmediatamente anterior o una copia del Registro Único Tributario, donde se evidencie que los ingresos de la persona jurídica son inferiores a 3.500 UVT. Para estos efectos, en un plazo de seis meses desde la fecha de promulgación de esta ley, la DIAN actualizará su sistema tecnológico, con la finalidad de que las personas jurídicas que, según la declaración de renta presentada en el año anterior, hayan obtenido ingresos brutos fiscales, ordinarios o extraordinarios, inferiores a 3.500 UVT, puedan incluir un estado especial en el Registro Único Tributario que acredite esta situación.

En caso de que este documento sea falso, incompleto o incorrecto, el comprador o adquirente deberá pagar a la DIAN los mayores impuestos, intereses moratorios y sanciones que se deriven de esta falsedad. El productor sólo será responsable de conservar una copia de la declaración juramentada durante el término de firmeza de la declaración tributaria respectiva y no deberá responder por impuestos, intereses moratorios y sanciones que se deriven de una inconsistencia, falsedad o imprecisión de la misma.

Artículo 4º. Suspensión. Durante los años gravables 2026 y 2027, la tarifa establecida en este artículo será de \$0. A partir del año gravable 2028, la tarifa será la siguiente:

Contenido en 100 ml	Tarifa (por cada 100 ml)
Menor a cinco gramos (5 gr) de azúcares añadidos	\$0
Mayor o igual a cinco gramos (5 gr) y menor a nueve gramos (9 gr) de azúcares añadidos	\$38
Mayor o igual a nueve gramos (9 gr) de azúcares añadidos	\$65

A partir del año 2029, el valor de las tarifas establecidas para el año 2028 se ajustará cada primero (1°) de enero en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad de Valor Tributario (UVT). La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) expedirá por medio de acto administrativo el porcentaje de incremento de la Unidad de Valor Tributario (UVT) y el valor de las tarifas actualizadas.

Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.



Enrique Cabrales Baquero
Senador de la República
Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 499 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se adoptan medidas para la recuperación económica de los micronegocios barriales y vecinales del país y se dictan otras disposiciones.

1. Introducción

La economía colombiana atraviesa una fase prolongada de desaceleración que ha impactado de forma directa a los sectores productivos de menor escala. Tras el fuerte rebote observado en 2021-2022 como efecto de la reapertura económica pospandemia, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) se redujo de manera significativa, alcanzando apenas 0,7% en 2023 y mostrando un desempeño modesto en 2024, con un crecimiento cercano al 1,7%. Esta dinámica evidencia una recuperación lenta, frágil y heterogénea, con impactos particularmente severos sobre las unidades económicas de menor tamaño.

A esta desaceleración se suma un entorno inflacionario persistente que, aunque muestra signos de moderación, continúa afectando de manera estructural el ingreso real de los hogares y la viabilidad económica de pequeños comercios. Los aumentos sostenidos en arriendo, energía, agua, gas y alimentos han reducido el margen de maniobra tanto de consumidores como de micronegocios, afectando directamente el consumo cotidiano que sostiene la economía popular.

En este escenario, los micronegocios barriales, como tienda de barrio, minimercados y pequeños comercios, se han convertido en una de las poblaciones productivas más vulnerables del sistema económico, pese a cumplir un rol esencial en la provisión de bienes básicos, en la generación de empleo informal y en la estabilidad del consumo en los hogares de menores ingresos.

La reactivación económica no puede comprenderse únicamente desde la perspectiva de la gran empresa o de los sectores financieros. La recuperación del tejido productivo exige políticas públicas diferenciadas que reconozcan la fragilidad estructural de los micronegocios y ofrezcan instrumentos efectivos de alivio fiscal, financiero y operativo que les permitan no solo sobrevivir, sino recuperar capacidad productiva y sostenibilidad en el corto y mediano plazo.

II. Objetivo y definiciones

El presente proyecto de ley tiene como finalidad establecer medidas orientadas a la reactivación y recuperación económica de los micronegocios barriales y vecinales del país, en especial de los tenderos y pequeños comercios, mediante la adopción de instrumentos transitorios y graduales que alivien sus cargas fiscales y fortalezcan su sostenibilidad financiera.

De manera específica, la iniciativa propone:

- La suspensión temporal de las tarifas del Impuesto a las Bebidas Ultraprocesadas Azucaradas (IBUA) y del Impuesto a los Productos Comestibles Ultraprocesados Industrialmente y/o con Alto Contenido de Azúcares, Sodio o Grasas Saturadas (ICUI) durante los años gravables 2026 y 2027.
- La implementación de un esquema de reincorporación gradual de tarifas a partir de 2028, con el propósito de evitar choques abruptos de carga tributaria.

No se trata, por tanto, de una eliminación estructural del impuesto, sino de una medida contracíclica, focalizada y transitoria, orientada a proteger un sector particularmente expuesto a las presiones económicas actuales.

Para efectos de la presente ley, se entenderá por micronegocio barrial o vecinal lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 2470 de 2025, el cual establece:

“Para efectos de la presente ley se define como micronegocio barrial o vecinal aquella unidad económica que se caracteriza por contar de una (1) a nueve (9) personas ocupadas y desarrollar una actividad productiva de bienes o servicios con el objeto de obtener un ingreso, actuando en calidad de propietario o arrendatario de los medios de producción, ubicada en zonas barriales o rurales, cuyos ingresos brutos anuales no superen tres mil quinientas (3.500) Unidades de Valor Tributario.

Esta definición no incluye tiendas de cadena, grandes superficies ni franquicias”.

Este criterio garantiza una focalización objetiva, verificable y coherente con las políticas de formalización y apoyo a la economía popular.

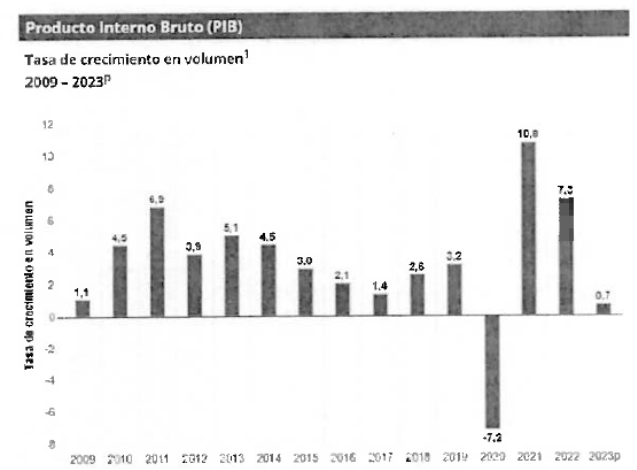
III. Justificación

A continuación, se presenta el fundamento del presente proyecto de ley, considerando que diversos sectores han sufrido afectaciones significativas en el contexto económico reciente. Entre estos, el

gremio de los tenderos y micronegocios ha resultado especialmente impactado, pese a constituir un actor esencial dentro de la economía popular y en el abastecimiento cotidiano de millones de hogares. Este sector es fundamental para la recuperación económica del país, por lo cual se estima necesario adoptar medidas que alivien las cargas que hoy comprometen su sostenibilidad y fortalezcan su capacidad operativa. En este marco, resulta pertinente analizar el comportamiento general de la economía colombiana.

Durante los últimos años, la economía colombiana ha evidenciado una fase de desaceleración. Según las Cuentas Nacionales del DANE¹, el PIB creció apenas 0,7% en 2023 frente a 2022, cifra considerablemente inferior a los niveles de recuperación posteriores a la pandemia. Aunque en 2024 se observó un leve incremento de 1,7%, distintos análisis califican este desempeño como modesto y por debajo del promedio latinoamericano².

La evolución del PIB muestra con claridad dicha desaceleración, como se aprecia en la gráfica elaborada por el DANE:



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Producto Interno Bruto (PIB): Tasa de crecimiento en volumen, 2009-2023. Gráfico tomado del informe de Cuentas Nacionales (2024).

A esta dinámica económica débil se suma el aumento constante de los precios. Si bien la inflación se redujo al 5,20% en 2024, continúa siendo elevada para los hogares y para los pequeños negocios. De acuerdo con el DANE, el incremento del costo de vida está asociado a alzas en servicios esenciales como arriendo, energía eléctrica, agua y gas, que constituyen gastos fijos para la operación de las tiendas de barrio. Asimismo, el DANE³ reportó que varios productos de consumo frecuente continuaron encareciéndose: durante 2023, los precios de gaseosas

y refrescos aumentaron 14,98%, y los de alimentos preparados también registraron incrementos relevantes, obligando a las familias a destinar una mayor proporción de sus ingresos a la adquisición de bienes básicos.

Panorama económico reciente en la economía de los micronegocios

Este aumento generalizado de los precios coincide con una reducción en la actividad comercial del canal tradicional. Según la encuesta nacional de Fenalttiendas⁴, elaborada por Fenalco, en el segundo semestre de 2024 el 82% de las tiendas de barrio registró caídas o estancamiento en sus ventas, y el 67% reportó afectaciones derivadas del IBUA y el ICUI. Fenalco además advirtió que los Impuestos Saludables han elevado considerablemente el precio de productos esenciales para la venta diaria, debido tanto al menor flujo de clientes como al aumento de los costos de servicios. Como resultado, productos tradicionalmente de alta rotación -como mecató, golosinas y bebidas- han experimentado una fuerte contracción en la demanda: las golosinas registraron incrementos de más del 53% y las gaseosas aumentaron 3,27% solo en enero de 2024, afectando negativamente la estabilidad económica de los tenderos⁵.

En Colombia operan más de 500.000 tiendas de barrio y micronegocios vecinales, las cuales en conjunto sostienen cerca del 40% del comercio minorista nacional (Fenalco 2025). Según un informe de Servipunto, en el primer semestre de 2025 las tiendas de barrio registraron una disminución promedio del 1,9% en sus ventas frente al mismo periodo de 2024. El estudio evidencia además una caída del 9.8% en el número de transacciones y del 9.9% en las unidades vendidas, lo que refleja de manera clara la contracción del consumo de los hogares. A esta situación se suma un sondeo de Fenalco, el cual mostró que el 82% de los tenderos mantuvo o redujo sus ventas durante 20-4, y que el 30 % incluso consideró la posibilidad de cerrar su negocio, dada la pérdida de rentabilidad”. Este canal tradicional de distribución representa casi la mitad de las compras de bienes de consumo masivo de los hogares, reflejando su papel crucial en el abastecimiento diario, especialmente en sectores populares. Asimismo, estas tiendas generan empleo directo para aproximadamente 575.000 personas. Esta importancia económica y social evidencia que los tenderos de barrio son pilares del tejido productivo local y del sustento de miles de familias colombianas.

No obstante, diversos indicadores recientes muestran una grave afectación económica en el canal tradicional de tiendas de barrio. El país ha atravesado un período de inflación elevada que erosiona el poder adquisitivo de los hogares y, por ende, las ventas de estos micronegocios.

¹ DANE- Producto Interno Bruto (PIB). Serie de crecimiento económico 2009-2023. Cuentas Nacionales; gráfico suministrado por el DANE.

² ANDI -Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. (2025). Balance 2024 y Perspectivas 2025. p. 5.

³ DANE - Índice de Precios al Consumidor (IPC), diciembre de 2023. Variación anual del IPC: 9,28%; incremento de gaseosas y refrescos: 14,98%; incremento de comidas preparadas: 14,84%.

⁴ Fenalco - Fenalttiendas. (2024). La Reforma Tributaria y el impuesto a las bebidas azucaradas y alimentos ultra-procesados.

⁵ Fenalco - Fenalttiendas (2024). “La crisis de las tiendas de barrio se agrava significativamente en Colombia”.

En efecto, la entrada en vigencia del Impuesto a las Bebidas Ultraprocesadas Azucaradas (IBUA) y el Impuesto a los Productos Comestibles Ultraprocesados Industrialmente (ICUI), establecidos en la reforma tributaria de 2022 - ha agravado la contracción de ventas en las tiendas de barrio. Tras varios meses de aplicada la primera fase del gravamen, Fenalco reportó una caída inicial de entre 10% y 15% en las ventas de las tiendas de barrio. Dicha contracción se ha acentuado con el incremento escalonado de las tarifas del impuesto (que alcanzó el 20% en 2025), llevando según Fenaltiendas a reducciones de ventas del orden del 30% en 2025 y al cierre de más de 16.000 tiendas en todo el país desde la implementación del tributo. Los tenderos coinciden en que el efecto ha sido grave para la viabilidad de sus negocios, dado que el gravamen recae sobre bienes que constituyen el núcleo de su oferta comercial. Se estima que aproximadamente un tercio (32,8%) del ingreso promedio de una tienda de barrio proviene de la venta de bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados sujetos a estos impuestos. De hecho, cerca del 70% del portafolio de productos que manejan las tiendas tradicionales corresponde a las categorías ahora gravadas, lo cual explica que el impacto en sus márgenes y flujo de caja haya sido inmediato y significativo.

El desplazamiento de la demanda hacia supermercados y tiendas de descuento ha profundizado la vulnerabilidad de las tiendas de barrio, exacerbando la desigualdad en la estructura de comercialización de alimentos. Esta tendencia ha sido alimentada por la imposibilidad de trasladar completamente el aumento de precios al consumidor final, lo que ha erosionado los márgenes operativos de los tenderos. En este escenario, la medida de alivio fiscal no solo tiene un carácter contracíclico, sino también de corrección estructural, en tanto busca preservar un canal de distribución esencial para el abastecimiento diario y la inclusión económica.

En lo que se atiene al componente sectorial, la evidencia cuantitativa ya presentada ha mostrado la alta dependencia de los tenderos respecto a los productos gravados. Como complemento, resulta pertinente señalar que dicha dependencia no solo es cuantitativa, sino también funcional: las bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados funcionan como “productos gancho” que dinamizan el tráfico en tienda y estimulan la venta de productos complementarios. La pérdida de volumen en estas categorías genera un efecto dominó sobre el resto del portafolio, comprometiendo la viabilidad del modelo de negocio. Además, los tenderos presentan limitaciones estructurales para diversificar su oferta debido al reducido espacio físico, el bajo capital de trabajo y la escasa capacidad de negociación frente a proveedores. En este contexto, el diseño de alivios tributarios focalizados no debe entenderse como un privilegio, sino como un mecanismo de nivelación de condiciones que permita a los micronegocios sostenerse en el mercado formal.

Según Fenaltiendas, el 60% de los tenderos afirma que el impuesto ha afectado directamente sus ventas, mientras que el 81% reporta estancamiento o caída sostenida. De continuar esta tendencia, en un horizonte de tres años podría cerrarse hasta el 25% del total de tiendas de barrio, lo que representa más de 1.00.000 unidades productivas y la pérdida de cerca de 1,1 millones de empleos.

Impacto en la inflación

Adicionalmente, se estima que uno de cada tres productos de la canasta básica alimentaria está gravado con los denominados “impuestos saludables”, lo que afecta de forma generalizada el acceso de los hogares a bienes de consumo cotidiano. Alimentos y bebidas no alcohólicas, dentro de los que se incorporan bienes hoy en día gravados por los impuestos anteriormente referidos, por sí solos, representan el segundo rubro de mayor peso en la estructura del Índice de Precios al Consumidor (IPC), con una ponderación del 15,06%, superados únicamente por alojamiento y servicios públicos. Este componente de inflación afecta en mayor medida a los hogares más vulnerables: el aumento de precios en estos rubros tiene un impacto hasta tres veces superior en los hogares de bajos ingresos frente a los de altos ingresos. En productos como las gaseosas y maltas, el efecto es aún más agudo, con impactos hasta cinco veces mayores para los hogares más pobres.

Durante 2023 y 2024 la inflación general se mantuvo en niveles altos (en torno al 5% anual a mitad de 2025, pero los precios de alimentos y bebidas han aumentado a un ritmo mayor que el promedio general (por ejemplo, un 5,65% en alimentos en los primeros siete meses de 2025, frente a 4,02% del IPC total en ese período). Este diferencial inflacionario afecta desproporcionadamente a las familias de menores ingresos, que dedican mayor parte de su presupuesto a la canasta básica, mermando su capacidad de compra y reduciendo indirectamente la demanda en las tiendas de barrio. Consecuentemente, desde finales de 2022 se observa un estancamiento y caída persistente en la dinámica de ventas de estos negocios, al punto de acumularse 16 meses consecutivos de disminución en las ventas hacia mediados de 2024 (Fenalco).

En este contexto de bajo crecimiento, menor dinamismo del consumo y aumentos persistentes en el costo de vida, distintos análisis sectoriales muestran que la presión inflacionaria recae con mayor intensidad sobre los hogares de menores ingresos, quienes deben destinar una proporción creciente de su presupuesto a bienes esenciales. Esta situación repercute directamente en las tiendas de barrio, cuyo funcionamiento depende del gasto diario de estas familias. De acuerdo con el informe *¿Cómo se comportó el gasto en alimentos de los colombianos en 2024?*, elaborado por la ANDI, los hogares destinaron 38,30% de sus ingresos al gasto alimentario, equivalente a \$890.342 mensuales por

hogar⁶. Este nivel de presión implica que cualquier aumento en precios -como los derivados de los Impuestos Saludables- reduce de manera inmediata la capacidad de compra, afectando directamente las ventas de las tiendas de barrio, principal canal de abastecimiento para los estratos 1, 2 y 3.

El estudio de la ANDI también señala que factores como el Fenómeno de El Niño, los paros camioneros, la escasez de materias primas y particularmente los Impuestos Saludables, contribuyeron al incremento de precios de los alimentos industrializados. Este gravamen recae sobre productos que constituyen una parte sustancial del portafolio de los tenderos, lo que los obliga a trasladar estos incrementos al consumidor final, profundizando la caída en la rotación de inventarios.

Asimismo, la ANDI reporta que las tiendas de barrio perdieron participación en el mercado de alimentos, situándose en 49,3% durante 2024, mientras aumentó la participación de los supermercados y formatos de descuento. Este desplazamiento del consumo hacia canales de mayor escala se relaciona directamente con la búsqueda de precios más bajos ante el encarecimiento de los bienes gravados por este tipo de gravámenes. La misma investigación muestra que en ciudades como Neiva, Barranquilla, Villavicencio y Cartagena, los hogares destinan entre el 44% y el 49% de su ingreso total a alimentos, lo que evidencia que los consumidores más dependientes de la tienda de barrio son también los más sensibles a los aumentos de precios.

Impacto social

Desde el plano social, más allá del carácter regresivo del impuesto previamente abordado, se evidencia un efecto diferencial en los patrones de consumo de los hogares más vulnerables. Las modificaciones impuestas por el precio han reducido la variedad y cantidad de productos accesibles, afectando la calidad percibida de la alimentación y generando una sensación de exclusión económica y simbólica. El acceso a ciertos bienes, si bien no esenciales desde un punto de vista nutricional, cumple funciones sociales y culturales, especialmente en contextos de bajos ingresos. En tal sentido, el alivio temporal propuesto también actúa como medida de restitución de acceso a bienes populares y de contención de malestar social, en un entorno donde la percepción de inequidad ha aumentado.

Por otro lado, la reducción del consumo también genera un efecto negativo en la demanda agregada y repercute en la cadena productiva. Sectores primarios, como el agrícola, se ven afectados por la disminución en el consumo de insumos derivados, como el azúcar, lo que impacta la estabilidad de los productores nacionales.

En suma, el impuesto saludable ha operado en la práctica más como un mecanismo de recaudo

que como una política efectiva de salud pública. La última Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), base de los lineamientos alimentarios en Colombia, data de hace más de una década, lo que pone en entredicho la actualidad de los fundamentos técnicos detrás del tributo. Frente a este panorama, el Estado podría adoptar mecanismos de financiación de la salud más transparentes, eficaces y equitativos.

En conjunto, la evidencia demuestra que la inflación y los incrementos derivados de los impuestos saludables afectan de manera desproporcionada tanto a los hogares vulnerables como a los tenderos que abastecen a estos grupos poblacionales. La reducción de la capacidad de compra se traduce en una caída inmediata en la demanda de productos ultraprocesados y bebidas azucaradas, impactando directamente el flujo de ingresos de las tiendas de barrio.

La evidencia cuantitativa disponible confirma además que los impuestos saludables generan afectaciones especialmente severas en las tiendas de barrio. Según el estudio de Fenaltiendas incluido en el informe *La Reforma Tributaria y el impuesto a las bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados*, más del 90% de las tiendas de barrio comercializan bebidas azucaradas y el 94,06% vende alimentos ultraprocesados, lo que convierte estas categorías en parte esencial de su operación diaria. Estas mismas categorías presentan alta rotación: las bebidas azucaradas ocupan el primer lugar en ventas semanales, seguidas por snacks y panes de paquete.

En términos de ingresos, el impacto es aún más evidente: en promedio, el 15,99% de los ingresos diarios de una tienda proviene de bebidas azucaradas y el 16,87% de alimentos ultraprocesados, sumando más del 32% del total. Esto implica que cualquier aumento de precio derivado del impuesto afecta directamente la base principal de ingresos. Adicionalmente, el análisis estadístico del estudio muestra que un incremento del 10% en el precio de las bebidas azucaradas reduce las ventas totales aproximadamente en 4,73%, mientras que un aumento equivalente en alimentos ultraprocesados reduce las ventas totales en 3,79%. Ello evidencia la alta sensibilidad de la demanda en el canal tradicional.

De igual forma, el informe destaca que bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados componen gran parte de los “combos populares” más demandados: 49,64% de los tenderos identifica compras recurrentes de combos de bebidas azucaradas + snacks, y 32,14% de bebidas azucaradas + alimentos procesados. Estos productos impulsan ventas complementarias, por lo que el encarecimiento de uno reduce simultáneamente la adquisición de los otros, generando un impacto multiplicado en las ventas totales.

En conjunto, las cifras revelan que los productos gravados por los impuestos saludables constituyen el núcleo operativo y financiero de los tenderos, tanto por su aporte al ingreso diario como por su alta

⁶ ANDI, Cámara de la Industria de Alimentos. ¿Cómo se comportó el gasto en alimentos de los colombianos en 2024?

velocidad de rotación y su efecto complementario en las ventas. Esto explica por qué dichos impuestos afectan de forma desproporcionada al canal tradicional y contribuyen al deterioro económico de miles de tiendas de barrio en los estratos populares del país.

En la misma línea, análisis globales confirman que las condiciones económicas actuales profundizan la vulnerabilidad de los pequeños comercios. La *Perspectiva Económica de la OCDE para Colombia (2024)* muestra que el país enfrenta un escenario de bajo crecimiento, débil consumo de los hogares y condiciones financieras restrictivas que afectan con mayor severidad a los hogares y micronegocios de bajos ingresos. El informe resalta que el consumo privado permanece frágil debido a la lenta recuperación del ingreso real y la alta sensibilidad de los hogares vulnerables a los aumentos de precios, y que los sectores informales y de pequeña escala carecen de acceso adecuado a crédito para enfrentar choques de costos. Estas condiciones coinciden con la evidencia nacional, que muestra que los tenderos operan con márgenes estrechos y que una parte significativa de sus ingresos depende de productos gravados por los impuestos saludables.

En este contexto, medidas de alivio temporal y gradualidad tributaria no solo resultan económica y socialmente justificadas, sino necesarias para evitar el cierre de miles de unidades productivas que cumplen un rol esencial en el abastecimiento cotidiano de los hogares más vulnerables y que, además, vienen evidenciando un desplazamiento de su nicho de demanda producto del ingreso de grandes superficies y establecimientos de “*hard discount*” quienes han venido ganando un terreno importante al momento de la decisión de compra por parte de los consumidores. Así, el proyecto de ley se alinea con el diagnóstico internacional de la OCDE: en una economía con recuperación frágil y una alta exposición de los hogares pobres a choques de precios, la política pública debe priorizar amortiguadores para los sectores más sensibles, entre ellos el canal tradicional y los tenderos.

Finalmente, en este escenario de bajo crecimiento económico, reducción del consumo y aumento de costos operativos, la aplicación del impuesto saludable previsto en los artículos 513-4 y 513-9 del Estatuto Tributario, ha profundizado las dificultades del sector. Este gravamen recae sobre productos que representan una parte importante del portafolio de ventas de las tiendas de barrio y minimercados, reduciendo sus márgenes de ganancia, incrementando los precios al consumidor y limitando aún más la demanda. En consecuencia, miles de tenderos (especialmente en los estratos 1, 2 y 3) se encuentran operando en condiciones de elevada vulnerabilidad, poniendo en riesgo la continuidad de negocios que cumplen un papel fundamental en el abastecimiento diario y en la dinámica económica de las comunidades.

IV. Marco jurídico y constitucional

Con fundamento en la Constitución Política y en la doctrina contemporánea de la Hacienda Pública, el presente proyecto de ley se inscribe dentro de la amplia potestad de configuración normativa que el artículo 150, numeral 12, atribuye al Congreso para “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, parafiscales”, así como para definir sus elementos esenciales, beneficios y exenciones, en armonía con los artículos 338 y 363 superiores. Este último establece que el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, y proscribe la confiscatoriedad, habilitando al legislador para diseñar tratamientos diferenciados orientados a corregir desajustes, mitigar impactos económicos desproporcionados y promover la justicia material en la distribución de las cargas públicas.

Desde la perspectiva de la Hacienda Pública, los tributos y las exenciones no cumplen únicamente una función recaudatoria; constituyen instrumentos centrales de las funciones redistributiva, estabilizadora y de fomento al desarrollo económico propias del Estado social de derecho. En efecto, el artículo 1° de la Constitución define a Colombia como un Estado social de derecho fundado en la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad, mientras que los artículos 2°, 333 y 334 imponen a las autoridades el deber de intervenir en la economía para promover la mejora de la calidad de vida, la igualdad real de oportunidades y la dirección general de la economía “en un marco de sostenibilidad fiscal”. En este contexto, los beneficios tributarios temporales dirigidos a aliviar la carga impositiva de sectores particularmente vulnerables, como los tenderos y micronegocios de barrio, se erigen como herramientas legítimas de política fiscal orientadas a preservar capacidad productiva y empleo, evitando que choques económicos coyunturales se traduzcan en cierres masivos de unidades productivas o en un deterioro de la cohesión social.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido de manera reiterada la validez de este tipo de instrumentos. En la Sentencia C-1107 de 2001, al examinar la exención del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), la Corte Constitucional sostuvo que las exenciones tributarias son constitucionalmente admisibles siempre que: (i) se funden en criterios objetivos, razonables y verificables; (ii) persigan finalidades constitucionalmente legítimas, como la protección de sectores estratégicos, el impulso de actividades económicas o la corrección de desigualdades materiales, (iii) sean proporcionales frente al objetivo perseguido; y (iv) resulten accesibles para todos los sujetos que se encuentren en la misma situación fáctica, evitando privilegios arbitrarios y configurando una diferenciación justificada o “discriminación positiva” compatible con el principio de igualdad material del artículo 13 de la Carta. La Corte precisó, además, que la existencia de tratamientos tributarios preferenciales no implica, *per se*, vulneración del deber general de contribuir (artículo 95-9 C. P.), siempre que tales tratamientos

respondan a fines de interés general y se ajusten a los principios del artículo 363 superior.

Bajo estos parámetros, la suspensión temporal de las tarifas del Impuesto a las Bebidas Ultraprocesadas Azucaradas (IBUA) y del Impuesto a los Productos Comestibles Ultraprocesados Industrialmente y/o con Alto Contenido de Azúcares Añadidos Sodio o Grasas Saturadas (ICUI), así como el tratamiento preferencial previsto para tenderos, micronegocios y minimercados con ingresos inferiores a 3.500 UVT y para ciertas personas naturales no responsables de IVA, constituye una diferenciación constitucionalmente legítima.

El proyecto no crea privilegios individuales, sino que establece un régimen objetivo y general abierto a todos los agentes económicos que cumplan las condiciones legalmente definidas, con el fin de mitigar una carga fiscal que recae de manera especialmente intensa sobre pequeños establecimientos de comercio caracterizados por operar con márgenes reducidos, limitada capacidad de negociación y alta exposición a la informalidad. Se trata, por consiguiente, de una medida orientada a restablecer condiciones reales de equidad en la distribución de las cargas tributarias y a preservar un sector fundamental para el abastecimiento cotidiano y el empleo dentro de la economía popular.

En términos de técnica legislativa tributaria, el proyecto de ley introduce una modificación específica y acotada a los artículos 513-4 y 513-9 del Estatuto Tributario, en los cuales se regulan actualmente las tarifas del IBUA y del ICUI. La reforma establece de manera expresa un régimen excepcional y temporal de suspensión o reducción de dichas tarifas para los años gravables 2026 y 2027, circunscrito a los sujetos pasivos y operaciones definidos en la parte sustantiva del proyecto. La delimitación temporal de la medida, su sujeción a condiciones objetivas y la previsión de mecanismos de evaluación de impacto aseguran que el beneficio tributario no se convierta en una exención indefinida o estructural, sino en un instrumento de política fiscal contracíclica coherente con la función estabilizadora de la Hacienda Pública.

Finalmente, la iniciativa respeta el principio de sostenibilidad fiscal incorporado en el artículo 334 de la Constitución y desarrollado por la Ley 819 de 2003. En cumplimiento de lo previsto en el artículo 7° de dicha ley, el Gobierno nacional deberá cuantificar el impacto fiscal derivado de la suspensión temporal del IBUA y del ICUI y determinar las fuentes de financiación o medidas compensatorias necesarias para asegurar su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Tal como lo ha precisado la Corte Constitucional en las Sentencias C-490 de 2011 y C-502 de 2007, esta exigencia no constituye un veto del Ejecutivo sobre la iniciativa legislativa, sino un mecanismo de coordinación entre la función normativa del Congreso y la dirección de la política económica a cargo del Gobierno.

En este sentido, el presente proyecto armoniza los principios de equidad, progresividad y eficiencia

tributaria del artículo 363 con los objetivos de intervención económica del artículo 334, empleando la Hacienda Pública como instrumento para la protección de un sector estratégico de la economía popular y para la promoción de la reactivación económica en un marco de responsabilidad fiscal.

V. Impacto fiscal

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”. Esta disposición hace parte de las reglas orgánicas de disciplina fiscal y constituye un parámetro para la actividad legislativa, sin que pueda erigirse en una barrera para el ejercicio de la potestad normativa del Congreso.

En efecto, la Corte Constitucional ha precisado que el análisis de impacto fiscal no puede interpretarse como un requisito procedimental que limite o condicione de manera desproporcionada la iniciativa legislativa. En la Sentencia C-490 de 2011, la Corte advirtió que:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica (...) no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto (...) y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza (...) otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda (...) incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”.

De igual manera, en la Sentencia C-502 de 2007, la Corte reiteró que el artículo 7° de la Ley 819 debe entenderse como un instrumento orientado a asegurar que la expedición de leyes considere las realidades macroeconómicas, sin convertirlo en un obstáculo injustificado para el Congreso ni en un mecanismo que otorgue un poder de veto al Ministro de Hacienda. Señaló entonces:

“Aceptar que las condiciones del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que incumbe exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente su capacidad de iniciativa legislativa (...) y conduciría a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda (...)”.

En consecuencia, la obligación prevista en la Ley 819 de 2003 debe interpretarse conforme al principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público y a la función estatal de velar por el interés general. Bajo esta lógica, corresponde al Gobierno, una vez promulgada la ley, adoptar las medidas necesarias para promover su adecuado ejercicio y cumplimiento, así como valorar y gestionar los efectos fiscales que deriven de su aplicación.

En cumplimiento de este marco normativo y jurisprudencial, y una vez surtido el trámite previsto en la Ley 5ª de 1992 para la radicación del presente proyecto de ley, se remitirá copia al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el ámbito de sus competencias, rinda I concepto correspondiente y determine el costo fiscal de la iniciativa, garantizando así la coordinación institucional requerida por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.



Enrique Cabrales Baquero
Senador de la República
Centro Democrático

El día 10 de Diciembre del año 2025

Presentado en este despacho el

Proyecto de Ley 499 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por:

10 Enrique Cabrales Baquero

SEÑALARIO GENERAL

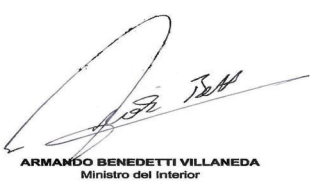
PROYECTO DE LEY ORDINARIA NÚMERO 527 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifican y adicionan algunos artículos de la Ley 2200 de 2022, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., 25 de febrero de 2026 Doctor JAIME LUIS LACOTURE PEÑALOZA Secretario General Honorable Cámara de Representantes Congreso de la República Asunto: Radicación de proyecto de ley ordinaria “Por medio de la cual se modifican y adicionan algunos artículos de la Ley 2200 de 2022, y se dictan otras disposiciones”. Respetado Secretario General, De la manera más amable, y de conformidad con lo establecido en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 6º numeral 2º, 139, 140, 145, de la ley 5º de 1992, el abajo suscrito me permito presentar a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley Ordinaria “Por medio de la cual se modifican y adicionan algunos artículos de la Ley 2200 de 2022, y se dictan otras disposiciones”, para el correspondiente estudio y trámite legislativo, en los términos definidos por la Constitución Política y la Ley 5 de 1992, conforme a lo expresado en la exposición de motivos y el articulado que acompaña al presente oficio. Cordialmente,  ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA Ministro del Interior	PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2026 “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN Y ADICIONAN ALGUNOS ARTÍCULOS DE LA LEY 2200 DE 2022, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 1.- Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar diversas disposiciones de la Ley 2200 de 2022, con el fin de fortalecer el funcionamiento, la organización administrativa y el ejercicio del control político de las asambleas departamentales, garantizando su autonomía institucional, la transparencia en los procesos de elección de sus funcionarios, la correcta administración presupuestal y la armonización normativa con la Constitución Política y las leyes que regulan la gestión pública territorial. Artículo 2.- Adiciónese dos párrafos al artículo 18 de la Ley 2200 de 2022, los cuales quedarán así: Parágrafo 1. Los Gobiernos Departamentales deberán garantizar, de manera progresiva y con sujeción a las disponibilidades presupuestales consagradas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la infraestructura física y la dotación tecnológica mínima necesaria para el funcionamiento autónomo de las Asambleas. Para tal efecto, el Ministerio del Interior, en coordinación con la Confadicol, expedirá dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, un reglamento técnico que defina los estándares mínimos de infraestructura y dotación, diferenciados según la categoría del departamento. Parágrafo 2. Una vez expedido el reglamento técnico referido, los Gobiernos Departamentales y las Asambleas concertarán un Plan de Adecuación o Modernización de Infraestructura, el cual deberá ejecutarse en un plazo no superior a cuatro (4) años. En los presupuestos anuales del departamento se incluirá una partida específica destinada al cumplimiento de este Plan hasta alcanzar los estándares definidos. Artículo 3.- Modifíquese el artículo 19 de la Ley 2200 de 2022, el cual quedará así: “ARTÍCULO 19. FUNCIONES DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES. Son funciones de las asambleas departamentales: I. Función reglamentaria 1. Expedir, interpretar, reformar y derogar ordenanzas en los asuntos de competencia del departamento, conforme a la Constitución y la ley.
---	---

2. Dictar normas de policía en materias que no sean de reserva legal, conforme al poder subsidiario de policía establecido en el artículo 12 de la Ley 1801 de 2016, en el marco de la Constitución y la ley. 3. Expedir la ordenanza de reglamento interno para la organización y funcionamiento de la asamblea, la cual no requerirá sanción del gobernador. II. Función de planeación, desarrollo y ordenamiento territorial 4. Aprobar y adoptar, mediante ordenanza, el plan de desarrollo departamental presentado por el gobernador, de conformidad con la Ley 152 de 1994 y demás normas que la modifiquen o sustituyan. 5. Aprobar y adoptar, mediante ordenanza, el plan de ordenamiento territorial departamental de acuerdo con el artículo 40 de la Ley 152 de 1994 y las normas sobre ordenamiento territorial vigentes. 6. Crear mediante ordenanza las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, en los términos previstos en el artículo 8° de la Ley 1454 de 2011. 7. Crear y organizar provincias como entidades administrativas y de planificación, en los términos de la Ley 1454 de 2011. 8. Promover la conformación de asociaciones entre entidades territoriales y, en virtud del principio de libre asociatividad. 9. Crear, suprimir y fusionar municipios, y modificar sus límites mediante segregación o agregación de territorios, con sujeción a los requisitos establecidos en la ley. 10. Solicitar que se convoque a consulta popular para que la ciudadanía decida sobre el traslado de cabeceras municipales cuando así se requiera, y oficializar la decisión adoptada. 11. Reglamentar la enajenación o destino de los terrenos baldíos cedidos al departamento, de conformidad con las leyes que regulen la materia. IV. Función administrativa y organizacional 12. Determinar, a iniciativa del gobernador, la estructura de la administración departamental mediante la creación o supresión de dependencias y la asignación de sus funciones principales, así como las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.	13. Aprobar la creación de establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales del orden departamental previstas en el artículo 300 numeral 7 de la Constitución Política, previo estudio técnico que sustente la conveniencia económica y social de la iniciativa, su viabilidad financiera, sus funciones, el sector donde operará y sus fuentes de financiación. 14. Elegir la mesa directiva de la asamblea departamental conforme al procedimiento establecido en la Ley y su reglamentos 15. Elegir, mediante convocatoria pública, al secretario general de la asamblea, mediante el procedimiento y para el período establecido la presente Ley 16. Elegir, mediante convocatoria pública, al contralor departamental de acuerdo con lo previsto en la Constitución y la ley; aceptar su renuncia; conceder licencias y permisos; hacer efectivas las sanciones disciplinarias y penales decretadas por las autoridades competentes; y llenar las vacancias. Si la renuncia se radica en período de receso, esta atribución corresponde a la mesa directiva y se dará aplicación a lo previsto en el artículo 5° de la Ley 330 de 1996. 17. Posesionar al gobernador del departamento. 18. Aceptar la renuncia de los diputados cuando la asamblea esté sesionando. En receso, esta atribución corresponde a la mesa directiva, en armonía con lo previsto en el artículo 58 de la presente Ley. 19. Ejecutar las sanciones disciplinarias aplicadas y comunicadas por los partidos o movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos contra sus miembros por inobservancia de directrices internas, siempre que impliquen limitación de los derechos como diputado, observando el debido proceso. V. Función presupuestal y financiera 20. Expedir anualmente la ordenanza de presupuesto de rentas y gastos del departamento, con base en el proyecto presentado por el gobernador y de acuerdo con las normas legales vigentes. 21. Autorizar al gobernador para comprometer vigencias futuras, enajenar bienes, activos, acciones y cuotas partes del departamento y negociar empréstitos internos o externos, emisión de bonos o títulos de deuda pública y operaciones asimiladas a endeudamiento, de conformidad con lo establecido en la Ley 358 de 1997, la Ley 819 de 2003 y demás normas vigentes sobre la materia. 22. Imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad y la convivencia ciudadana en el departamento.
23. Reglamentar la autorización al Gobernador para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa de la Asamblea. En los demás casos, el Gobernador ejercerá directamente la competencia para celebrar todos los contratos necesarios para el cumplimiento de los competencias del departamento, de conformidad con lo establecido en las normas del Régimen General de Contratación Pública o en los casos exceptuados de su aplicación previstos en normas especiales. Parágrafo 1. Las ordenanzas que decreten inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales, y las que creen servicios a cargo del departamento, solo podrán ser aprobadas o reformadas a iniciativa del gobernador. VI. Función de control político 24. Citar y requerir a los secretarios de despacho y demás funcionarios del nivel central o descentralizado departamental para que concurran a las sesiones, de conformidad con la Constitución y la ley. 25. Exigir, mediante comunicación escrita, informes sobre el ejercicio de sus funciones a los secretarios de despacho, jefes de departamentos administrativos, directores de planeación, directores de institutos descentralizados, gerentes o directores de empresas en las cuales el departamento participe, y en general, a cualquier servidor público del orden departamental. 26. Solicitar informes al contralor departamental sobre el ejercicio de sus funciones de control fiscal. 27. Solicitar a los representantes legales de las empresas de servicios públicos domiciliarios informes para absolver inquietudes sobre la prestación del servicio en el respectivo departamento. 28. Determinar la celebración de sesiones reservadas en los términos de la Constitución y la ley. VII. Función de participación y transparencia 29. Promover la participación ciudadana mediante la realización de audiencias públicas y especiales sobre temas de interés departamental. 30. Solicitar la cooperación de organismos del orden nacional de la administración pública para el mejor desempeño de sus atribuciones. 31. Las demás funciones que señalen la Constitución y la ley. Parágrafo 2°. Las asambleas departamentales, en ejercicio de su autonomía organizativa y del principio de libre asociatividad, podrán	afiliarse a federaciones regionales o confederaciones nacionales de su preferencia, crear asociaciones entre ellas y acordar aportes para su funcionamiento, siempre que los aportes no afecten el principio de sostenibilidad fiscal territorial y, en todo caso, no excedan de los siguientes porcentajes de las apropiaciones para funcionamiento: a) 1% para departamentos de categoría especial; b) 1,5% para departamentos de primera y segunda categoría; y c) 3% para departamentos de tercera y cuarta categoría La disposición de afiliación debe estar contenida en el Reglamento de la corporación y precedida del estudio técnico de pertinencia institucional, beneficios esperados y mecanismos de control y rendición de cuentas. Artículo 4.- Adiciónese un parágrafo al artículo 23 de la Ley 2200 de 2022, el cual quedará así: "PARÁGRAFO. Todos los días de la semana, durante el período de sesiones, son hábiles para la realización de reuniones de la Asamblea Departamental, de acuerdo con el horario que señalen las respectivas Mesas Directivas. Las asambleas departamentales definirán en sus reglamentos internos la distribución interna de las sesiones entre plenaria y comisiones, así como su orden del día." Artículo 5.- Modifíquese el artículo 30 de la Ley 2200 de 2022, el cual quedará así: "ARTÍCULO 30. COMISIONES PERMANENTES. Las asambleas departamentales integrarán en sesión plenaria las comisiones permanentes encargadas de adelantar debates de control político y dar primer debate a los proyectos de ordenanza, según los asuntos que se les asignen acorde con su propio reglamento. Las asambleas deberán contar como mínimo con una Comisión del Plan y una Comisión de Hacienda. Si dichas comisiones no se hubieren creado o integrado al momento de entrada en vigencia de la presente ley, deberá adelantarse su conformación dentro del primer período de sesiones ordinarias siguiente, en los términos establecidos en el reglamento interno. En todo caso, el reglamento de las asambleas deberá establecer estrategias o procedimientos para que en cada año se presente un recambio en los integrantes de las comisiones permanentes, como política que facilite la participación y representación de las organizaciones políticas en cada una de las comisiones permanentes durante el mismo período constitucional. Todo diputado deberá hacer parte de una comisión permanente y en ningún caso podrá pertenecer simultáneamente a dos o más comisiones permanentes.

<i>La mesa directiva podrá autorizar el cambio o traslado de comisión que acuerden y soliciten los respectivos integrantes, mediante acto motivado que garantice el equilibrio en la representación política de las comisiones.</i> PARÁGRAFO: <i>Ningún diputado podrá ser reelegido en dos períodos consecutivos en una mesa directiva."</i> Artículo 6.- Modifíquese el artículo 32 de la Ley 2200 de 2022, el cual quedará así: "ARTÍCULO 32. SECRETARIO GENERAL. <i>La elección del secretario general de la asamblea departamental deberá estar precedida obligatoriamente por una convocatoria pública, conforme a lo señalado en la Constitución Política, la presente ley.</i> <i>El secretario general será elegido por la plenaria de la asamblea departamental para un período institucional de un año, comprendido entre el primero (01) de enero y el treinta y uno (31) de diciembre del respectivo año, y podrá ser reelegido por uno o más períodos, sin que sea necesario adelantar un nuevo proceso de selección para las reelecciones.</i> <i>La decisión de reelección será adoptada por la plenaria de la asamblea, con base en la evaluación del desempeño del secretario general durante su período, en el último período de sesiones ordinarias del año en curso, antes del treinta y uno (31) de diciembre.</i> <i>Su elección en el primer año se realizará dentro de los primeros diez (10) días del primer período de sesiones ordinarias, y las siguientes se realizarán en el último período de sesiones ordinarias del año inmediatamente anterior al inicio del nuevo período.</i> <i>En caso de falta absoluta del secretario general, la mesa directiva realizará nueva convocatoria pública dentro de los treinta (30) días siguientes para la elección por el resto del período. Si faltaren seis (6) meses o menos para culminar el período, la mesa directiva designará un secretario encargado hasta la elección en el último período de sesiones ordinarias.</i> <i>La convocatoria pública se hará por conducto de la mesa directiva, a la cual se faculta para realizarla directamente o a través de universidades o instituciones de educación superior públicas o privadas, o con entidades especializadas en procesos de selección de personal. Dicha convocatoria deberá garantizar los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, transparencia y publicidad, así como la idoneidad de los aspirantes para el ejercicio de las funciones.</i> PARÁGRAFO 1°. <i>La convocatoria pública regulada en este artículo deberá contener, como mínimo, los siguientes elementos:</i>	Convocatoria. <i>Aviso público que invite a todos los ciudadanos interesados, con al menos diez (10) días calendario de anticipación a la inscripción. Y deberá contener:</i> <i>a) Los factores que habrán de evaluarse;</i> <i>b) Los criterios de ponderación que aseguren igualdad de oportunidades;</i> <i>c) Fecha, lugar, hora de inscripción y término para la misma;</i> <i>d) Fecha de publicación de lista de admitidos y no admitidos;</i> <i>e) Fecha, hora y lugar de las pruebas de conocimiento;</i> <i>f) Trámite de reclamaciones y recursos procedentes;</i> <i>g) Fecha, hora y lugar de la entrevista;</i> <i>h) Fecha de publicación de resultados y elección;</i> <i>i) Demás aspectos pertinentes para garantizar eficacia del proceso.</i> Inscripción. <i>Registro de aspirantes que cumplan requisitos constitucionales y legales, con hoja de vida y soportes. Documentos extemporáneos serán rechazados.</i> Lista de admitidos. <i>Publicación de aspirantes que cumplan requisitos, bajo gravedad de juramento.</i> Pruebas objetivas. <i>De carácter eliminatorio, con mínimo aprobatorio no inferior al sesenta por ciento (60%), enfocadas en gerencia pública, funcionamiento de asambleas y administración pública.</i> Análisis de méritos. <i>Clasificatorio. Basado en formación profesional, experiencia y competencias.</i> Lista de elegibles. <i>Conformada por aspirantes que superen pruebas objetivas, ordenada por puntaje acumulado.</i> Entrevista. <i>En sesión plenaria, como elemento de valoración complementaria.</i> Elección. <i>Por votación secreta en plenaria, de la lista de elegibles, por mayoría simple de asistentes.</i> <i>La convocatoria es norma reguladora del proceso y obliga a todos los intervinientes. Su reglamento detallará etapas y procedimientos, garantizando principios constitucionales.</i> PARÁGRAFO 2°. <i>Los requisitos para aspirar al cargo serán los establecidos en el artículo 33 de esta ley y demás normas vigentes para servidores públicos. La mesa directiva podrá reglamentar aspectos procedimentales no previstos expresamente en este artículo.</i> PARÁGRAFO 3°. <i>La lista de elegibles se entenderá válidamente conformada con los aspirantes que obtengan los mayores puntajes en la convocatoria pública. La falta temporal o absoluta de uno o más</i>
<i>integrantes no implicará nulidad ni repetición de etapas, siempre que subsista al menos un candidato habilitado."</i> Artículo 7.- El artículo 33 tendrá un parágrafo así: "PARÁGRAFO. <i>En el proceso de selección mediante convocatoria pública, las asambleas departamentales deberán valorar como mérito adicional los títulos de posgrado en derecho público, administración pública, ciencia política, economía, finanzas públicas, gestión pública, o áreas relacionadas con la gestión de entidades públicas territoriales, así como la experiencia profesional específica en gestión pública, secretaría general o técnica de corporaciones públicas de elección popular, control político, o asesoría jurídica institucional.</i> <i>La experiencia valorable será aquella posterior a la obtención del título profesional y directamente relacionada con las funciones del cargo, con un mínimo computable de dos (2) años."</i> Artículo 8.- Modifíquese el artículo 58 de la Ley 2200 de 2022, el cual quedará así: "ARTÍCULO 58. RENUNCIA. <i>Corresponde a la plenaria de la asamblea departamental, en época de sesiones ordinarias o extraordinarias, oír y decidir sobre la renuncia de un diputado cuando él mismo manifiesta de forma escrita e inequívoca su voluntad de hacer dejación definitiva de su investidura. La renuncia deberá presentarse ante el presidente de la corporación; en ausencia de éste, ante el vicepresidente. En ella se determinará la fecha a partir de la cual se quiere hacer efectiva.</i> <i>Si la corporación no está sesionando, la renuncia se presentará ante el presidente de la corporación; en ausencia de éste, ante el primer vicepresidente, quien convocará a la mesa directiva para su trámite y decisión.</i> <i>La mesa directiva deberá pronunciarse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, verificando el cumplimiento de los requisitos formales, declarando la vacancia y comunicando al Gobernador y a la Registraduría Nacional del Estado Civil para el llamamiento de quien conforme a la ley, le corresponda asumir la curul.</i> <i>La renuncia del presidente de la corporación se presentará directamente ante la plenaria de la asamblea departamental. Si la corporación no está sesionando, se presentará ante el primero vicepresidente, quien convocará a la mesa directiva para su trámite conforme a lo dispuesto en este artículo.</i> PARÁGRAFO 1°. <i>Cuando dos o más miembros de la mesa directiva presenten su renuncia simultáneamente, impidiendo su funcionamiento, el diputado con mayor orden alfabético entre los no renunciantes asumirá</i>	<i>la presidencia temporal y convocará a sesión plenaria extraordinaria dentro de los tres (3) días calendario siguientes para elección completa de la mesa directiva.</i> PARÁGRAFO 2°. <i>Los casos de renuncia se deberán incluir como primer punto del orden del día cuando la corporación esté sesionando."</i> Artículo 9.- Suprimase el artículo 70 de la Ley 2200 de 2022. Artículo 10.- Modifíquese el artículo 106 de la Ley 2200 de 2022, el cual quedará "ARTICULO 106. ARCHIVO ORDENANZAL. <i>Las ordenanzas de las 32 asambleas departamentales deberán estar en un archivo ordenanzal nacional, el cual será nutrido con la información que sobre el tema tienen que enviar las secretarías de las asambleas departamentales, como medio de información, participación y control político.</i> <i>Las secretarías de las asambleas departamentales deberán remitir la información completa y actualizada del trámite de cada iniciativa, una vez realizada la presentación del proyecto de ordenanza y durante todas sus etapas, hasta su sanción u objeción por el gobernador y, en caso de envió al tribunal, hasta la decisión definitiva que adopte el tribunal administrativo competente.</i> <i>La Confederación Nacional de Asambleas y Diputados de Colombia – CONFADICOL– implementará, administrará y mantendrá actualizado el Sistema de Información Ordenanzal a nivel nacional. Para tal efecto, cada asamblea departamental realizará los aportes necesarios para su funcionamiento y administración. El Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales podrán concurrir con recursos para su financiación, dotación y fortalecimiento institucional.</i> <i>La Confederación Nacional de Asambleas y Diputados de Colombia - CONFADICOL- podrá suscribir convenios con entidades públicas o privadas para el desarrollo, interoperabilidad, modernización tecnológica y sostenibilidad del sistema.</i> Parágrafo. <i>A partir del primero (1°) de enero de 2030, la publicación de las ordenanzas en el Sistema de Información Ordenanzal tendrá plena validez jurídica y producirá efectos legales para todos los fines, constituyendo medio idóneo y suficiente para el cumplimiento del principio de publicidad, sin perjuicio de su divulgación por otros medios oficiales previstos en la Constitución y la ley.</i> Artículo 11.- Suprimanse del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022 los numerales 13, 17, 49 y 50. Artículo 12.-Neutralidad Fiscal. <i>Las disposiciones contenidas en la presente ley se implementarán con cargo a los recursos existentes en los presupuestos de las entidades territoriales, sin generar obligaciones adicionales ni modificar el Presupuesto General de la Nación.</i>

Artículo 13.-Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.  ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA Ministro del Interior	EXPOSICIÓN DE MOTIVOS I. INTRODUCCIÓN Las asambleas departamentales constituyen el núcleo democrático y deliberativo de la organización territorial del Estado colombiano. Como corporaciones político-administrativas de elección popular, están investidas de autonomía administrativa, presupuesto propio y la facultad indelegable de ejercer control político sobre la administración departamental central y descentralizada, conforme al artículo 299 de la Constitución Política de 1991. Su fortalecimiento es la condición indispensable para la vigencia del sistema de pesos y contrapesos en el territorio y la garantía de los derechos de participación democrática de los ciudadanos de las regiones. A pesar de esta consagración dogmática, la materialización de la autonomía de las asambleas ha recorrido un sendero normativo tortuoso. Durante más de treinta y seis años, el funcionamiento de estas corporaciones estuvo regido por el Decreto Ley 1222 de 1986, un cuerpo normativo preconstitucional anacrónico frente a las exigencias de la administración pública contemporánea. La expedición de la Ley 2200 de 2022 representó el esfuerzo legislativo más ambicioso para subsanar este rezago, estableciendo el primer régimen político y administrativo integral para los departamentos bajo el orden constitucional de 1991. No obstante, la vigencia y aplicación de esta ley ha develado, de manera progresiva, lagunas axiológicas, vacíos procedimentales y asimetrías operativas que restringen severamente la capacidad institucional de las asambleas y que no pueden ser resueltas mediante la vía reglamentaria interna ni la simple voluntad política local. En este contexto dogmático y fáctico, el presente proyecto de ley tiene por objeto modificar y adicionar disposiciones estratégicas de la Ley 2200 de 2022, con el propósito de: i) garantizar la infraestructura física y tecnológica que viabiliza la autonomía institucional de las corporaciones frente a los ejecutivos seccionales; ii) instituir la transparencia y el principio del mérito en los procesos de elección del Secretario General; iii) optimizar la dinámica del control político y la operatividad interna de las asambleas; iv) depurar el ordenamiento jurídico de disposiciones que generan antinomias con la jurisprudencia constitucional reciente; y v) garantizar la neutralidad fiscal de todas las medidas adoptadas, con plena sujeción al Marco Fiscal de Mediano Plazo de las entidades territoriales. II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DEPARTAMENTAL 2.1 Del Decreto Ley 1222 de 1986 a la Ley 2200 de 2022 El Código de Régimen Departamental, contenido en el Decreto Ley 1222 de 1986, fungió como norma rectora de los departamentos durante treinta y seis años. Expedido bajo facultades extraordinarias en vigencia de la Constitución de 1886, regulaba desde la conformación de las asambleas hasta las reglas poblacionales para la determinación del número de diputados. La promulgación de la Constitución de 1991 generó una incompatibilidad material progresiva con este viejo código, que no reconocía la autonomía territorial, los principios de descentralización fiscal, ni la nueva categorización de las entidades territoriales.
Durante décadas, múltiples proyectos de ley intentaron, sin éxito, expedir un nuevo estatuto departamental. La complejidad de conciliar los intereses de las gobernaciones, las asambleas y el Gobierno Nacional en torno a la descentralización fiscal solía hundir las iniciativas en los debates de las comisiones constitucionales. Finalmente, la voluntad política cristalizó en la Ley 2200 de 2022, que derogó expresamente el Decreto Ley 1222 de 1986, introduciendo avances significativos: el reconocimiento normativo de los esquemas asociativos territoriales, la regulación de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD) y la clarificación de las funciones administrativas de gobernadores y corporaciones. 2.2 Deficiencias estructurales de la ley 2200 de 2022 y la racionalidad del presente proyecto A pesar de sus avances, la Ley 2200 de 2022 fue concebida primordialmente desde una visión ejecutiva, privilegiando la estructuración de las competencias de las gobernaciones y prestando atención periférica a las necesidades operativas de las asambleas. Muestra de ello es que al derogar el artículo 27 del Decreto 1222 de 1986 —que establecía la fórmula matemática para determinar el número de diputados con base en la población— la ley dejó al ordenamiento sin una regla clara. Esta derogatoria sin reemplazo normativo obligó a intervenciones de emergencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y a la expedición de soluciones legislativas transitorias y parciales como la Ley 2298 de 2023 para evitar el colapso de las elecciones regionales. Adicionalmente, la Corte Constitucional ha dictado sentencias que obligan a ajustes específicos pero sustanciales: la Sentencia C-036 de 2023 declaró inexequibles disposiciones que vaciaban a las asambleas de su función esencial de control presupuestal; la Sentencia C-112 de 2023 resolvió conflictos sobre inhabilidades y requisitos de residencia de los diputados; y la Sentencia C-376 de 2022 delimitó el alcance del control político frente a los órganos autónomos. A diferencia de iniciativas anteriores que abordaban el régimen departamental de forma fragmentaria, el presente proyecto se erige como una reforma sistemática y focalizada en la arquitectura institucional interna de la asamblea. III. JUSTIFICACIÓN Y DIAGNÓSTICO FÁCTICO 3.1 Precariedad en infraestructura física y brecha tecnológica institucional La concepción teórica de la asamblea departamental como foro supremo de debate regional contrasta dramáticamente con la realidad material en que opera la mayoría de estas corporaciones. Salvo contadas excepciones en departamentos de categoría especial y primera (como Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico o Cundinamarca), la infraestructura física de las asambleas presenta niveles de deterioro u obsolescencia que limitan -cuando no directamente imposibilitan- el trabajo digno. Datos revelados por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), en su diagnóstico para los planes de desarrollo territorial, evidencian una severa desconexión: el Índice de Gobierno Digital muestra que, mientras las gobernaciones alcanzan niveles aceptables de madurez tecnológica, las asambleas carecen de arquitecturas de software robustas para el seguimiento normativo. De acuerdo con informes del MinTIC (2024-2025), el acceso a la	tecnología en las regiones periféricas sigue siendo un "privilegio para pocos", lo cual se refleja en corporaciones que no logran sistematizar sus ordenanzas ni ofrecer canales de interacción telemática a los ciudadanos. En respuesta, la Confederación Nacional de Asambleas y Diputados de Colombia (CONFADICOL) ha asumido funciones supletorias, estructurando un "Archivo Ordenanza" unificado que alberga más de 5.072 ordenanzas registradas y depende económicamente de cuotas de afiliación. Asimismo, la Federación Nacional de Departamentos se ha visto forzada a proveer "kits tecnológicos" básicos (pantallas 4K, cámaras, sistemas de audio) ante la incapacidad de las corporaciones de adquirirlos con su presupuesto ordinario. La dependencia material de las asambleas respecto del gobierno departamental engendra un riesgo moral grave: cuando el mandatario seccional ejerce control discrecional sobre la aprobación de partidas para la reparación del recinto o la compra de equipos, la capacidad de la corporación para ejercer un control político riguroso e independiente queda neutralizada por la vía de la asfixia administrativa. 3.2 Vacío legal y litigiosidad en la elección del Secretario General El Acto Legislativo 02 de 2015 transformó el paradigma de la función pública al consagrar en el artículo 126 de la Constitución la regla general de que la elección de servidores públicos por parte de corporaciones debe estar precedida de una convocatoria pública orientada por los principios de mérito, igualdad, celeridad e imparcialidad. A pesar de este mandato constitucional ineludible, el Congreso omitió expedir una ley especial que regulara las etapas de la convocatoria pública para los secretarios de las asambleas, a diferencia de lo que hizo con los contralores territoriales mediante la Ley 1904 de 2018 y la Ley 330 de 1996. Esta omisión legislativa ha arrojado a las mesas directivas territoriales a un caos procedimental. Las corporaciones se han visto forzadas a aplicar por analogía la Ley 1904 de 2018 para elegir a sus secretarios generales. La aplicación análoga en materia de derecho electoral administrativo es una fuente de inseguridad jurídica: la jurisprudencia del Consejo de Estado y los tribunales administrativos registra demandas de nulidad electoral contra las elecciones de secretarios, fundamentadas en la aplicación incorrecta de etapas del concurso, la ponderación indebida de las pruebas o la exclusión de candidatos bajo reglas de la Ley 1904 que no les resultaban aplicables. El Consejo de Estado, en consulta reciente¹, advirtió que, si bien la aplicación análoga es válida transitoriamente, es un mandato que el Congreso regule de manera unívoca la materia. 3.3 Disfunciones en el control político y la arquitectura administrativa interna La estructura de la Ley 2200 de 2022 presenta dificultades que obstruyen la dinámica del control político. Las reglas de funcionamiento temporal han generado falsas interpretaciones respecto a la inhabilidad de sesionar en determinados días de la semana, entorpeciendo los cronogramas legislativos. La ausencia de lineamientos sobre la rotación del poder en las Comisiones Permanentes facilita la cooptación de las instancias decisorias más importantes —como las comisiones de Presupuesto y del Plan— por mayorías absolutas inamovibles durante el cuatrienio,

¹ Expediente 11001030600020240059700. C.P. María del Pilar Bahamón Falla

erosionando el pluralismo político y la participación de las minorías consagradas en el Estatuto de la Oposición.

Se han detectado además vacíos graves ante la renuncia simultánea de los miembros de la mesa directiva durante periodos de receso: la asamblea queda en una acefalia procesal que le impide convocar plenarias para elegir reemplazos, sumiendo a la entidad en inmovilismo jurídico. La iniciativa interviene quirúrgicamente estas patologías, habilitando la sucesión temporal por orden alfabético, instituyendo recambios obligatorios anuales en las comisiones y prohibiendo reelecciones directivas consecutivas, diseñando así una asamblea más democrática, ágil y operativamente continua.

IV. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y COMPETENCIA LEGISLATIVA

4.1 Competencia del Congreso de la República

El presente proyecto de ley encuentra su fundamento competencial en los numerales 4 y 5 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual confiere al Congreso la potestad de “definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias” y “Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales.” Del mismo modo, el artículo 299 superior, en concordancia con el artículo 287, faculta expresamente al Congreso para definir mediante ley las funciones, calidades y organización de las asambleas departamentales, así como el número de sus diputados y su funcionamiento operativo.

4.2 Artículos constitucionales aplicables

Los siguientes artículos de la Constitución Política de 1991 sirven de fundamento directo al articulado propuesto:

Artículo CP	Contenido	Artículo del PL que lo desarrolla
Art. 1°	Estado Social de Derecho, descentralización, autonomía territorial	Todo el articulado
Art. 126 (Acto Leg. 02/2015)	Convocatoria pública para elección de servidores por corporaciones	Arts. 6° y 7° (arts. 32 y 33 Ley 2200)
Art. 150 nral. 4 y 5	Competencia del Congreso para regular el régimen territorial	Art. 1° (Objeto)
Art. 209	Principios de la función administrativa (eficiencia, transparencia)	Arts. 5°, 6°, 7°
Art. 287	Derechos de las entidades territoriales (autonomía)	Arts. 2° y 3°
Art. 299	Naturaleza y funciones de las asambleas departamentales	Art. 3° (art. 19 Ley 2200)
Art. 300	Atribuciones de las asambleas	Art. 3°

Art. 303	Funciones del gobernador	Art. 11° (art. 119 Ley 2200)
Arts. 345 y 347	Legalidad del presupuesto	Arts. 2°, 3° §2°, 12°

4.3 La tensión entre Estado Unitario y Autonomía Territorial

Uno de los ejes más frecuentes de control de constitucionalidad ha girado en torno al presunto desbordamiento del legislador central sobre la autonomía departamental. La Corte Constitucional ha desarrollado una vasta línea jurisprudencial armonizando ambos principios en las sentencias SU-095/18 o C-015/23, que resulta directamente aplicable a este proyecto. En la reciente Sentencia C-086 de 2025, el alto tribunal precisó que la autonomía de las entidades territoriales no equivale a autarquía o soberanía escindida, y que el legislador nacional puede establecer “*normas de obligatorio cumplimiento para todo el territorio nacional*” cuando se trate de asuntos concernientes al interés general, la transparencia o la garantía de derechos fundamentales, como el derecho de acceso a la función pública mediante el mérito.

En consecuencia, las obligaciones impuestas por el proyecto a los gobiernos departamentales —tales como la obligación de financiar un Plan de Adecuación de Infraestructura para la asamblea— no configuran un vaciamiento de la autonomía fiscal del gobernador, sino la intervención legítima del legislador para proteger el funcionamiento mínimo del contrapeso democrático territorial.

4.4 Principio de legalidad presupuestal y autonomía de las asambleas

En la Sentencia C-036 de 2023, la Corte Constitucional declaró inexequibles disposiciones de la Ley 2200/2022 que facultaban a las asambleas para delegar en los gobernadores la competencia de modificar el presupuesto de manera amplia y atemporal, determinando que tal delegación “*vulnera el principio de legalidad del presupuesto*” consagrado en los artículos 345 y 347 superiores, ya que vaciaba a la corporación de su función esencial de control sobre el gasto. A la luz de esta jurisprudencia, el Parágrafo 2° del artículo 19 propuesto reafirma la autonomía financiera de las asambleas al autorizar expresamente su afiliación a organismos gremiales (CONFADICOL) con cargo a sus apropiaciones, limitado racionalmente al 0.5% del presupuesto de funcionamiento.

4.5 Control Político vs. Control Fiscal

La Sentencia C-376 de 2022 de la Corte Constitucional estableció que las asambleas pueden ejercer control sobre las contralorías (solicitando informes sobre vigilancia fiscal), siempre que este control “no sea idéntico al control político” que se ejerce respecto de las secretarías o entidades de la administración, respetando el carácter de órgano autónomo e independiente de los entes de control fiscal. El texto del numeral 26° del artículo 19 propuesto acata este rasero jurisprudencial al emplear una redacción cuidadosa: las asambleas solicitarán “informes al contralor departamental sobre el ejercicio de sus funciones de control fiscal”, diferenciando semánticamente esta potestad de la citación para debate de control político puro a la que se someten los secretarios del ejecutivo.

V. ANÁLISIS DEL ARTICULADO PROPUESTO

Artículo 1° — Objeto

Texto propuesto: Define el objeto como la modificación y adición de disposiciones de la Ley 2200 de 2022, fortaleciendo el funcionamiento, la organización administrativa y el ejercicio del control político de las asambleas, garantizando su autonomía institucional, la transparencia en la elección de funcionarios, la correcta administración presupuestal y la armonización con la Constitución.^[2]

Justificación: Este artículo es la norma axial del proyecto y cumple la función de parámetro hermenéutico que exige el artículo 158 constitucional —principio de unidad de materia—. Toda reforma a la Ley 2200/2022 debe tener relación directa con el fortalecimiento institucional de las asambleas; cualquier artículo del proyecto que no guarde esta conexión carecería de justificación y sería susceptible de declaratoria de inexequibilidad. La declaración explícita del objeto blinda el proyecto frente a cualquier cuestionamiento por dispersión temática.

Artículo 2° — Adición de dos párrafos al artículo 18 de la Ley 2200 de 2022 (Infraestructura y dotación)

Cuadro comparativo:

Texto vigente (Ley 2200/2022, art. 18)	Texto propuesto (adición de párrafos)
La asamblea tendrá su sede en la capital del departamento. Regula sesiones en lugar diferente o virtual por seguridad u orden público. No establece ninguna obligación del gobierno departamental sobre infraestructura.	Parágrafo 1°: Los Gobiernos Departamentales garantizarán progresivamente la infraestructura física y dotación tecnológica mínima, supeditada al Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Ministerio del Interior, en coordinación con CONFADICOL, expedirá en 10 meses un reglamento técnico con estándares diferenciados por categoría. Parágrafo 2°: Gobiernos y asambleas concertarán un Plan de Adecuación o Modernización de Infraestructura a ejecutar en máximo 4 años, con partida presupuestal anual específica.

Justificación: La ausencia de una obligación legal que asegure la infraestructura de las asambleas ha generado la dependencia material descrita en el diagnóstico: corporaciones que sesionan en recintos deteriorados, sin conectividad ni sistemas de información. Esta dependencia pone en jaque la autonomía institucional que garantiza el artículo 287 CP. La disposición propuesta transforma la provisión de infraestructura de una “dáviva política discrecional” en un mandato legal progresivo. La cláusula de progresividad y sujeción al MFMP respeta los límites del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, como se desarrolla en la Sección VII. La diferenciación de estándares por categoría departamental aplica el principio de descentralización asimétrica y garantiza la sostenibilidad fiscal territorial.

Artículo 3° — Modificación del artículo 19 de la Ley 2200 de 2022 (Funciones)

Cuadro comparativo de estructura:

Texto vigente (Ley 2200/2022, art. 19)	Texto propuesto
Listado de 33 numerales sin estructura temática ni clasificación dogmática.	Sistematización en 7 bloques funcionales : I. Función reglamentaria (numerales 1-3); II. Planeación, desarrollo y ordenamiento territorial (4-11); IV. Administrativa y organizacional (12-19); V. Presupuestal y financiera (20-23); VI. Control político (24-28); VII. Participación y transparencia (29-31).
La función de afiliación a confederaciones se incluye como numeral aislado sin límites presupuestales.	Parágrafo 2°: La afiliación a confederaciones nacionales se autoriza con topes diferenciados de las apropiaciones de funcionamiento, teniendo en cuenta la categoría de cada corporación y, en todo caso, con estudio técnico y mecanismos de rendición de cuentas.
No diferencia entre el requerimiento al contralor y la citación a secretarios de despacho.	Numeral 26: diferencia explícita: “solicitar informes al contralor departamental sobre el ejercicio de sus funciones de control fiscal ” —acatando la Sentencia C-376 de 2022—.

Justificación: La reclasificación dogmática de las competencias en bloques temáticos no solo operación estética. Responde a la técnica legislativa moderna que exige coherencia sistemática y facilita la interpretación teleológica de cada función por parte de las asambleas, las contralorías y los jueces administrativos. El Parágrafo 2° del artículo 3° establece límites diferenciados por categoría, calibrados sobre los promedios observados en afiliaciones actuales, así:

- A) 1% para categoría especial (margen sobre promedio 0,59%).
- B) 1,5% para categorías 1 y 2 (margen sobre promedios 0,86% y 0,76%);
- C) 3% para categorías 3 y 4 (margen sobre promedio 2,15%).

Esta escala respeta el régimen de categorías (Ley 617/2000), que modula topes de gasto y remuneraciones en el orden departamental, reconociendo diferencias objetivas en población e ingresos corrientes, al tiempo que ordena la práctica existente sin incrementos discrecionales que promueven la transparencia, a través de la exigencia de ordenanza con estudio técnico y, por esa vía, el control ciudadano.

Artículo 4° — Adición de parágrafo al artículo 23 de la Ley 2200 de 2022 (Periodos de sesiones)

Cuadro comparativo:

Texto vigente (Ley 2200/2022, art. 23)	Texto propuesto (adición de parágrafo)
--	--

Regula períodos ordinarios y extraordinarios de sesiones, pero no establece con claridad la habilidad de todos los días de la semana durante los períodos ordinarios. Ha generado interpretaciones restrictivas sobre sesionar los fines de semana o viernes, con riesgo de nulidad por citación indebida. Parágrafo: "Todos los días de la semana, durante el período de sesiones, son hábiles para la realización de reuniones de la Asamblea Departamental, de acuerdo con el horario que señalen las respectivas Mesas Directivas. Las asambleas definirán en sus reglamentos internos la distribución interna de las sesiones entre plenaria y comisiones, así como su orden del día." Justificación: La ausencia de claridad sobre los días hábiles ha generado demandas de nulidad contra sesiones realizadas en días que algunos intérpretes consideraban inhábiles. La norma propuesta elimina esta fuente de litigiosidad al declarar expresamente la habilidad de todos los días de la semana, en concordancia con los artículos 299 y 300 CP que no establecen restricción horaria alguna. El traslado de la organización interna al reglamento propio de cada asamblea respeta la autonomía reglamentaria garantizada en el numeral 28 del artículo 300 CP. Artículo 5° — Modificación del artículo 30 de la Ley 2200 de 2022 (Comisiones Permanentes) Cuadro comparativo: <table><tr><th>Texto vigente (Ley 2200/2022, art. 30)</th><th>Texto propuesto</th></tr><tr><td>No prohíbe reelecciones en mesas directivas de comisiones.</td><td>Parágrafo: Ningún diputado podrá ser reelegido en dos períodos consecutivos en una mesa directiva.</td></tr><tr><td>Ordena contar con la Comisión del Plan de Desarrollo</td><td>Ordena contar como mínimo con la Comisión del Plan y la Comisión de Hacienda, a conformar en el primer período de sesiones ordinarias siguiente si no existen, sin limitarla a que sea el Plan de Desarrollo exclusivamente.</td></tr></table> Justificación: La norma propuesta, al exigir recambios anuales y prohibir reelecciones directivas consecutivas, introduce incentivos estructurales para la pluralidad política en las corporaciones. Esta medida desarrolla los artículos 107 y 108 CP sobre partidos políticos y el Estatuto de la Oposición, y guarda coherencia con la jurisprudencia sobre democracia interna de las corporaciones públicas. La exigencia de comisiones mínimas de Plan y Hacienda es necesaria para el ejercicio riguroso de las funciones de planeación y presupuesto que la propia Constitución asigna a las asambleas en los artículos 300 y 305 CP. Artículos 6° y 7° — Modificación del artículo 32 de la Ley 2200 de 2022 (Secretario General) y parágrafo al artículo 33 (Calidades)	Texto vigente (Ley 2200/2022, art. 30)	Texto propuesto	No prohíbe reelecciones en mesas directivas de comisiones.	Parágrafo: Ningún diputado podrá ser reelegido en dos períodos consecutivos en una mesa directiva.	Ordena contar con la Comisión del Plan de Desarrollo	Ordena contar como mínimo con la Comisión del Plan y la Comisión de Hacienda, a conformar en el primer período de sesiones ordinarias siguiente si no existen, sin limitarla a que sea el Plan de Desarrollo exclusivamente.	Cuadro comparativo: <table><tr><th>Texto vigente (Ley 2200/2022, arts. 32 y 33)</th><th>Texto propuesto</th></tr><tr><td>Ordena la convocatoria pública pero no regula sus etapas, criterios de ponderación, entidad operadora ni mínimo aprobatorio. Omisión que ha generado el caos electoral descrito.</td><td>Establece ocho etapas: (1) Convocatoria pública (aviso con 10 días de anticipación), (2) Inscripción, (3) Lista de admitidos y no admitidos, (4) Pruebas objetivas eliminatorias (mínimo 60% de aprobación), (5) Análisis de méritos clasificatorio, (6) Lista de elegibles por puntaje, (7) Entrevista en sesión plenaria, (8) Elección por votación secreta por mayoría simple.</td></tr><tr><td>Establece un período institucional indefinido ("para el período previsto en la presente ley") sin precisar su duración, lo que genera conflictos sobre la continuidad y las reelecciones.</td><td>Define período institucional de 1 año (1° enero al 31 de diciembre), con posibilidad de reelección automática mediante evaluación de desempeño en el último período ordinario, sin nuevo proceso de selección.</td></tr><tr><td>No regula la entidad operadora del proceso.</td><td>La convocatoria debe ser adelantada por universidades o IES o por entidades especializadas en selección de personal. Lo que brinda transparencia.</td></tr><tr><td>No regula la situación de acefalía por falta absoluta.</td><td>Si falta absoluta, nueva convocatoria pública en 30 días. Si faltan 6 meses o menos para terminar el período, la mesa directiva designa secretario encargado hasta el último período de sesiones ordinarias.</td></tr><tr><td>El artículo 33 establece requisitos de título pero no regula el mérito adicional para posgrados.</td><td>Parágrafo art. 33: Se valorarán como mérito adicional los títulos de posgrado en derecho público, administración pública, ciencia política, economía, finanzas públicas, gestión pública o áreas afines, así como la experiencia posterior al título profesional en gestión pública (mínimo computable: 2 años).</td></tr></table> Justificación: La regulación del proceso de convocatoria pública desarrolla el mandato del artículo 126 Constitución Política, reformado por el Acto Legislativo 02 de 2015, que consagró el principio del mérito como regla general para la elección de servidores públicos por corporaciones. La imposición del mínimo del 60% en las pruebas de conocimiento —con carácter eliminatorio— erradica la posibilidad de que candidatos sin competencia académica sean elegidos por simpatías políticas, dotando de sustancia real al principio constitucional del mérito. El período institucional anual con reelección por evaluación de desempeño genera estabilidad en el cargo sin perpetuar la designación política, y representa un ahorro en recursos al evitar nuevos concursos anuales innecesarios.	Texto vigente (Ley 2200/2022, arts. 32 y 33)	Texto propuesto	Ordena la convocatoria pública pero no regula sus etapas, criterios de ponderación, entidad operadora ni mínimo aprobatorio. Omisión que ha generado el caos electoral descrito.	Establece ocho etapas: (1) Convocatoria pública (aviso con 10 días de anticipación), (2) Inscripción, (3) Lista de admitidos y no admitidos, (4) Pruebas objetivas eliminatorias (mínimo 60% de aprobación), (5) Análisis de méritos clasificatorio, (6) Lista de elegibles por puntaje, (7) Entrevista en sesión plenaria, (8) Elección por votación secreta por mayoría simple.	Establece un período institucional indefinido ("para el período previsto en la presente ley") sin precisar su duración, lo que genera conflictos sobre la continuidad y las reelecciones.	Define período institucional de 1 año (1° enero al 31 de diciembre), con posibilidad de reelección automática mediante evaluación de desempeño en el último período ordinario, sin nuevo proceso de selección.	No regula la entidad operadora del proceso.	La convocatoria debe ser adelantada por universidades o IES o por entidades especializadas en selección de personal. Lo que brinda transparencia.	No regula la situación de acefalía por falta absoluta.	Si falta absoluta, nueva convocatoria pública en 30 días. Si faltan 6 meses o menos para terminar el período, la mesa directiva designa secretario encargado hasta el último período de sesiones ordinarias.	El artículo 33 establece requisitos de título pero no regula el mérito adicional para posgrados.	Parágrafo art. 33: Se valorarán como mérito adicional los títulos de posgrado en derecho público, administración pública, ciencia política, economía, finanzas públicas, gestión pública o áreas afines, así como la experiencia posterior al título profesional en gestión pública (mínimo computable: 2 años).
Texto vigente (Ley 2200/2022, art. 30)	Texto propuesto																		
No prohíbe reelecciones en mesas directivas de comisiones.	Parágrafo: Ningún diputado podrá ser reelegido en dos períodos consecutivos en una mesa directiva.																		
Ordena contar con la Comisión del Plan de Desarrollo	Ordena contar como mínimo con la Comisión del Plan y la Comisión de Hacienda, a conformar en el primer período de sesiones ordinarias siguiente si no existen, sin limitarla a que sea el Plan de Desarrollo exclusivamente.																		
Texto vigente (Ley 2200/2022, arts. 32 y 33)	Texto propuesto																		
Ordena la convocatoria pública pero no regula sus etapas, criterios de ponderación, entidad operadora ni mínimo aprobatorio. Omisión que ha generado el caos electoral descrito.	Establece ocho etapas: (1) Convocatoria pública (aviso con 10 días de anticipación), (2) Inscripción, (3) Lista de admitidos y no admitidos, (4) Pruebas objetivas eliminatorias (mínimo 60% de aprobación), (5) Análisis de méritos clasificatorio, (6) Lista de elegibles por puntaje, (7) Entrevista en sesión plenaria, (8) Elección por votación secreta por mayoría simple.																		
Establece un período institucional indefinido ("para el período previsto en la presente ley") sin precisar su duración, lo que genera conflictos sobre la continuidad y las reelecciones.	Define período institucional de 1 año (1° enero al 31 de diciembre), con posibilidad de reelección automática mediante evaluación de desempeño en el último período ordinario, sin nuevo proceso de selección.																		
No regula la entidad operadora del proceso.	La convocatoria debe ser adelantada por universidades o IES o por entidades especializadas en selección de personal. Lo que brinda transparencia.																		
No regula la situación de acefalía por falta absoluta.	Si falta absoluta, nueva convocatoria pública en 30 días. Si faltan 6 meses o menos para terminar el período, la mesa directiva designa secretario encargado hasta el último período de sesiones ordinarias.																		
El artículo 33 establece requisitos de título pero no regula el mérito adicional para posgrados.	Parágrafo art. 33: Se valorarán como mérito adicional los títulos de posgrado en derecho público, administración pública, ciencia política, economía, finanzas públicas, gestión pública o áreas afines, así como la experiencia posterior al título profesional en gestión pública (mínimo computable: 2 años).																		
Es así que por mandato constitucional, se autoriza expresamente al Congreso a regular mediante ley el proceso de selección de servidores públicos de corporaciones territoriales. La Sentencia C-197 de 2025 de la Corte Constitucional reafirmó que el legislador puede y debe desarrollar el mandato constitucional del mérito mediante ley especial. La autonomía reglamentaria de las asambleas opera en los espacios no regulados por el legislador, pero no puede oponerse al mandato constitucional del mérito. Artículo 8° — Modificación del artículo 58 de la Ley 2200 de 2022 (Renuncia de Diputados) Cuadro comparativo: <table><tr><th>Texto vigente (Ley 2200/2022, art. 58)</th><th>Texto propuesto</th></tr><tr><td>Regula la renuncia durante sesiones y en receso, pero no resuelve la acefalía por renuncia simultánea de toda la mesa directiva en período de receso.</td><td>Mantiene la regulación general y añade: Parágrafo 1°: Cuando dos o más miembros de la mesa directiva renuncien simultáneamente y así se impida su funcionamiento, el diputado con mayor orden alfabético entre los no renunciantes asumirá la presidencia temporal y convocará sesión plenaria extraordinaria en 3 días calendario para elegir nueva mesa directiva completa.</td></tr><tr><td>No establece plazo para que la mesa directiva decida sobre una renuncia en período de receso.</td><td>La mesa directiva deberá pronunciarse dentro de 5 días hábiles siguientes, verificar el cumplimiento de requisitos formales, declarar la vacancia y comunicar al Gobernador y a la Registraduría para el llamamiento del reemplazante.</td></tr></table> Justificación: La renuncia simultánea de los miembros de la mesa directiva en período de receso ha generado casos de acefalía procesal documentados que han paralizado el funcionamiento de las corporaciones. La solución adoptada — sucesión temporal por orden alfabético con convocatoria en tres días— es una medida de ingeniería constitucional que garantiza la continuidad del Estado territorial, desarrollando el artículo 2° CP (fines esenciales del Estado: asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo) y el artículo 209 CP (continuidad en el ejercicio de la función administrativa). Artículo 9° — Supresión del artículo 70 de la Ley 2200 de 2022 (Comisiones de Estudio) Justificación: La Sentencia C-699 de 2013 de la Corte Constitucional declaró inconstitucional una disposición análoga aplicada a los concejales, por considerar que la licencia no remunerada de miembros de corporaciones públicas afecta la representación democrática de los electores, toda vez que los ciudadanos eligieron a un representante específico para que ejerciera su función sin interrupciones injustificadas. Esta doctrina es plenamente aplicable por analogía a los diputados, lo que hace imperativo suprimir el artículo 70. Mantener en el ordenamiento una norma cuya inconstitucionalidad ha sido declarada para casos análogos configura	Texto vigente (Ley 2200/2022, art. 58)	Texto propuesto	Regula la renuncia durante sesiones y en receso, pero no resuelve la acefalía por renuncia simultánea de toda la mesa directiva en período de receso.	Mantiene la regulación general y añade: Parágrafo 1°: Cuando dos o más miembros de la mesa directiva renuncien simultáneamente y así se impida su funcionamiento, el diputado con mayor orden alfabético entre los no renunciantes asumirá la presidencia temporal y convocará sesión plenaria extraordinaria en 3 días calendario para elegir nueva mesa directiva completa.	No establece plazo para que la mesa directiva decida sobre una renuncia en período de receso.	La mesa directiva deberá pronunciarse dentro de 5 días hábiles siguientes, verificar el cumplimiento de requisitos formales, declarar la vacancia y comunicar al Gobernador y a la Registraduría para el llamamiento del reemplazante.	una contradicción normativa grave que afecta la seguridad jurídica y podría generar su declaratoria de inexequibilidad en control posterior, con los costos administrativos y litigiosos que ello implica. Artículo 10° —Modificación del artículo 106 de la Ley 2200 de 2022 (Archivo Ordenanzal) Cuadro comparativo: <table><tr><th>Texto vigente (Ley 2200/2022, art. 106)</th><th>Texto propuesto</th></tr><tr><td>Establece la obligación de consolidar las ordenanzas departamentales en un archivo nacional, disponiendo el suministro de información una vez presentado el proyecto y sancionada u objetada la ordenanza. No precisa el alcance temporal del registro ni incorpora todas las etapas del trámite ordenanzal.</td><td>Mantiene la estructura general y añade: El Sistema de Información Ordenanzal deberá registrar de manera integral, cronológica y pública todas las etapas del trámite ordenanzal, desde la presentación del proyecto hasta la definición final de su validez jurídica. Esto incluye el trámite deliberativo interno, la sanción, objeción, insistencia de la Asamblea y la decisión del Tribunal Administrativo competente cuando se presenten objeciones por inconstitucionalidad o ilegalidad.</td></tr><tr><td>No prevé efectos jurídicos de la publicación digital ni establece un marco de transición hacia la publicidad electrónica oficial.</td><td>Parágrafo: A partir del 1° de enero de 2030, la publicación de las ordenanzas en el Sistema de Información Ordenanzal tendrá plena validez jurídica para efectos de publicidad, sin perjuicio de los demás medios oficiales de divulgación. El Gobierno Nacional garantizará la interoperabilidad, acceso público y actualización permanente del Sistema.</td></tr></table> Justificación: La modificación del artículo 106 de la Ley 2200 de 2022 tiene como finalidad precisar el alcance del Sistema de Información Ordenanzal, fortaleciendo los principios de publicidad, transparencia y seguridad jurídica en el trámite de las ordenanzas departamentales. El texto vigente presenta vacíos al limitar el suministro de información a etapas posteriores a la sanción u objeción, lo que excluye fases relevantes del procedimiento, como el trámite deliberativo, la insistencia de la Asamblea y el control ejercido por los Tribunales Administrativos. Esta situación ha generado incertidumbre sobre el estado jurídico de las ordenanzas y ha restringido el acceso oportuno a la información pública. La propuesta garantiza el registro integral, cronológico y público de todas las etapas del ciclo ordenanzal, en desarrollo de los artículos 2, 74 y 209 de la Constitución Política y en armonía con la Ley 1712 de 2014. Asimismo, reconoce la validez jurídica de la publicación digital a partir de 2030, promoviendo la modernización, la	Texto vigente (Ley 2200/2022, art. 106)	Texto propuesto	Establece la obligación de consolidar las ordenanzas departamentales en un archivo nacional, disponiendo el suministro de información una vez presentado el proyecto y sancionada u objetada la ordenanza. No precisa el alcance temporal del registro ni incorpora todas las etapas del trámite ordenanzal.	Mantiene la estructura general y añade: El Sistema de Información Ordenanzal deberá registrar de manera integral, cronológica y pública todas las etapas del trámite ordenanzal, desde la presentación del proyecto hasta la definición final de su validez jurídica. Esto incluye el trámite deliberativo interno, la sanción, objeción, insistencia de la Asamblea y la decisión del Tribunal Administrativo competente cuando se presenten objeciones por inconstitucionalidad o ilegalidad.	No prevé efectos jurídicos de la publicación digital ni establece un marco de transición hacia la publicidad electrónica oficial.	Parágrafo: A partir del 1° de enero de 2030, la publicación de las ordenanzas en el Sistema de Información Ordenanzal tendrá plena validez jurídica para efectos de publicidad, sin perjuicio de los demás medios oficiales de divulgación. El Gobierno Nacional garantizará la interoperabilidad, acceso público y actualización permanente del Sistema.						
Texto vigente (Ley 2200/2022, art. 58)	Texto propuesto																		
Regula la renuncia durante sesiones y en receso, pero no resuelve la acefalía por renuncia simultánea de toda la mesa directiva en período de receso.	Mantiene la regulación general y añade: Parágrafo 1°: Cuando dos o más miembros de la mesa directiva renuncien simultáneamente y así se impida su funcionamiento, el diputado con mayor orden alfabético entre los no renunciantes asumirá la presidencia temporal y convocará sesión plenaria extraordinaria en 3 días calendario para elegir nueva mesa directiva completa.																		
No establece plazo para que la mesa directiva decida sobre una renuncia en período de receso.	La mesa directiva deberá pronunciarse dentro de 5 días hábiles siguientes, verificar el cumplimiento de requisitos formales, declarar la vacancia y comunicar al Gobernador y a la Registraduría para el llamamiento del reemplazante.																		
Texto vigente (Ley 2200/2022, art. 106)	Texto propuesto																		
Establece la obligación de consolidar las ordenanzas departamentales en un archivo nacional, disponiendo el suministro de información una vez presentado el proyecto y sancionada u objetada la ordenanza. No precisa el alcance temporal del registro ni incorpora todas las etapas del trámite ordenanzal.	Mantiene la estructura general y añade: El Sistema de Información Ordenanzal deberá registrar de manera integral, cronológica y pública todas las etapas del trámite ordenanzal, desde la presentación del proyecto hasta la definición final de su validez jurídica. Esto incluye el trámite deliberativo interno, la sanción, objeción, insistencia de la Asamblea y la decisión del Tribunal Administrativo competente cuando se presenten objeciones por inconstitucionalidad o ilegalidad.																		
No prevé efectos jurídicos de la publicación digital ni establece un marco de transición hacia la publicidad electrónica oficial.	Parágrafo: A partir del 1° de enero de 2030, la publicación de las ordenanzas en el Sistema de Información Ordenanzal tendrá plena validez jurídica para efectos de publicidad, sin perjuicio de los demás medios oficiales de divulgación. El Gobierno Nacional garantizará la interoperabilidad, acceso público y actualización permanente del Sistema.																		

interoperabilidad y la transformación digital del orden territorial, sin afectar la autonomía territorial ni las competencias vigentes de las autoridades departamentales.

Artículo 11° — Supresión de numerales del artículo 119 de la Ley 2200 de 2022 (Atribuciones del Gobernador)
Cuadro comparativo de numerales suprimidos:

Numeral suprimido del art. 119	Razón de la supresión
Numeral 13: "Aceptar la renuncia del contralor cuando la asamblea se encuentre en receso"	Duplicado con el numeral 8° del artículo 19 propuesto que atribuye esta función correctamente a la mesa directiva de la asamblea en receso, no al Gobernador. El gobernador no debe intervenir en los actos de gestión del órgano de control fiscal.
Numeral 17 (primer): "Conceder licencias y aceptar renunciaciones a los funcionarios y miembros de las asambleas... cuando esta no se encuentra reunida"	Genera un choque de competencias con las funciones propias de la corporación y su mesa directiva. La asamblea debe ser autónoma en el manejo de sus miembros; la intervención del gobernador contraviene el artículo 287 CP.
Numeral 49: Incorporar al presupuesto recursos del SGP, FONPET, SGR mediante decreto	Redundante con las facultades ordinarias del gobernador como jefe del ejecutivo departamental; su mantenimiento genera interpretaciones sobre si requiere autorización previa de la asamblea o no, creando conflictos innecesarios.
Numeral 50: Declarado INEXEQUIBLE	Su permanencia en el texto normativo, aun con la anotación de inexecutable, genera confusión interpretativa. La depuración es obligatoria desde la perspectiva de la técnica legislativa.

Justificación: La supresión de estos numerales es una medida de depuración normativa imprescindible para armonizar el artículo 119 con las competencias redefinidas de la asamblea en el artículo 19 propuesto. La coherencia del sistema normativo exige que cuando la ley amplía y precisa las competencias de la asamblea, simultáneamente elimine las facultades del gobernador que generen conflictos de competencia o intervengan indebidamente en los asuntos internos de la corporación.

VI. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL Y NEUTRALIDAD PRESUPUESTAL

6.1 Marco normativo del control fiscal legislativo

El artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003 (Estatuto Orgánico de Presupuesto en materia de Responsabilidad y Transparencia) ordena que "el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios

deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo". La ausencia o deficiencia de este análisis constituye hoy la causa principal de inexecutable de leyes ante la Corte Constitucional, como lo atestiguan las Sentencias C-126 de 2023 y C-136 de 2024. En consecuencia, el presente proyecto ha sido diseñado para superar *ex ante* el riguroso test de compatibilidad fiscal, mediante la incorporación del artículo de neutralidad fiscal.

6.2 La Doctrina de la Autorización de Gasto vs. Orden de Gasto Imperativa

La Corte Constitucional ha matizado la interpretación del artículo 7° de la Ley 819/2003. En la Sentencia C-085 de 2022, estableció que el requerimiento estricto del análisis fiscal exhaustivo opera frente a normas que emiten "órdenes de gasto imperativas y concretas". Cuando el legislador otorga una autorización de gasto, o diseña una obligación de ejecución progresiva condicionada a la disponibilidad presupuestal, la carga probatoria del impacto disminuye considerablemente, puesto que la norma no genera un menoscabo financiero automático ni desborda el sistema de planeación fiscal.

El articulado del presente proyecto se alinea con esta doctrina constitucional. La obligación impuesta a los Gobiernos Departamentales de proveer infraestructura (artículo 2°) incluye una cláusula de salvaguarda inquebrantable: "de manera progresiva y con sujeción a las disponibilidades presupuestales consagradas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo". Al establecer que el Plan de Adecuación debe ejecutarse en un plazo de cuatro años, se permite a las secretarías de hacienda departamentales y oficinas de planeación inscribir los proyectos de dotación dentro del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), absorbiendo el impacto financiero sin descuadrar las finanzas seccionales.

6.3 La Cláusula de Neutralidad Fiscal (Artículo 12° del Proyecto)

El proyecto incluye, de forma técnicamente responsable, un mandato específico de **Neutralidad Fiscal** en su artículo 12°: "Las disposiciones contenidas en la presente ley se implementarán con cargo a los recursos existentes en los presupuestos de las entidades territoriales, sin generar obligaciones adicionales ni modificar el Presupuesto General de la Nación".

Esta disposición es constitucionalmente trascendental por tres razones: i) declara explícitamente que ningún artículo del proyecto afecta el Presupuesto General de la Nación (PGN), blindando la iniciativa frente a posibles objeciones gubernamentales por razones de gasto público; ii) no implica un aumento neto de las obligaciones departamentales, sino una reorientación del gasto existente: en la actualidad, las asambleas ya invierten sumas considerables en la contratación directa y a veces ineficiente de universidades para adelantar concursos fragmentados y en la defensa judicial de actos anulados; el proyecto reordena este gasto hacia procesos centralizados, acreditados y con posibilidad de reelección por desempeño; iii) el tope del 0.5% para afiliaciones gremiales opera dentro del margen legal de la Ley 617 de 2000 sobre límites al gasto de funcionamiento.

Matriz de evaluación fiscal del proyecto:

Parámetro de evaluación fiscal	Evaluación frente al proyecto (Ley 819/2003)
--------------------------------	--

Generación de gasto nuevo con cargo al PGN	Inexistente. El artículo 12° declara explícitamente la neutralidad fiscal respecto al Tesoro Nacional
Afectación súbita al presupuesto territorial	Mitigada. El gasto en tecnología se parametriza bajo la doctrina de ejecución progresiva sujeta al MFMP local
Límites de la Ley 617 de 2000 (funcionamiento)	Respetados. Las afiliaciones gremiales se topan al 0.5% del presupuesto de funcionamiento
Fuentes de financiación (art. 7°, Ley 819)	Redistribución y eficiencia del gasto preexistente en rubros de honorarios, mantenimiento e inversión administrativa
Vigencias futuras	No comprometidas. El plan de cuatro años se ejecuta dentro de presupuestos anuales ordinarios
Compatibilidad con el MFMP	Total. Obligación de concertar el Plan de Adecuación dentro del Marco Fiscal de cada departamento

La cláusula de progresividad y sujeción al MFMP, junto con el artículo 12° de Neutralidad Fiscal, conjuran este riesgo. La Sentencia C-085 de 2022 de la Corte Constitucional establece que las obligaciones de ejecución progresiva condicionadas al MFMP no constituyen "órdenes de gasto imperativas" en los términos del artículo 7° de la Ley 819/2003.

6.4 Impacto Fiscal por Artículo

Artículo PL	Tipo de norma fiscal	Impacto estimado
Art. 2° (infraestructura)	Autorización de gasto progresivo	Redistributivo, categorizado por MFMP, 0 impacto sobre PGN
Art. 3.2 (afiliación gremial)	Autorización de gasto con tope	Máximo 0.5% del presupuesto de funcionamiento de cada asamblea
Arts. 6° y 7° (convocatoria pública)	Reorientación de gasto existente	Ahorro neto por eliminación de litigios y nuevos concursos anuales innecesarios
Art. 8° (renuncia diputados)	Norma procesal, sin gasto	Neutro
Art. 9° (supresión art. 70)	Eliminación de un gasto existente	Neutro
Art. 10° (supresión numerales art. 119)	Norma competencial, sin gasto	Neutro
Art. 12° (neutralidad fiscal)	Cláusula de cierre fiscal	Confirma impacto cero sobre PGN

VII. REFERENCIAS NORMATIVAS, JURISPRUDENCIALES Y BIBLIOGRÁFICAS

Normativa

- Constitución Política de Colombia de 1991, arts. 1°, 126, 150 nral. 4°, 209, 287, 299, 300, 303, 345, 347 y 365
- Ley 2200 de 2022 — Régimen Departamental
- Ley Orgánica 819 de 2003 — Responsabilidad Fiscal y Transparencia
- Ley 617 de 2000 — Límites al gasto de funcionamiento territorial
- Ley 1904 de 2018 — Elección de contralores territoriales
- Ley 330 de 1996 — Elección de contralores departamentales
- Ley 5 de 1992 — Reglamento del Congreso de la República, arts. 139 y 140
- Ley 1801 de 2016 — Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, art. 12
- Ley 1454 de 2011 — Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, arts. 8° y ss.
- Ley 152 de 1994 — Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, art. 40
- Ley 142 de 1994 — Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios, art. 76
- Ley 358 de 1997 — Endeudamiento Territorial
- Acto Legislativo 02 de 2015 — Reforma al equilibrio de poderes

Jurisprudencia

- Corte Constitucional, Sentencia **C-086 de 2025** — Autonomía territorial y límites al legislador
- Corte Constitucional, Sentencia **C-197 de 2025** — Principio del mérito en corporaciones territoriales
- Corte Constitucional, Sentencia **C-136 de 2024** — Control fiscal de leyes
- Corte Constitucional, Sentencia **C-154 de 2022** — Unidad de materia (interpretación amplia)
- Corte Constitucional, Sentencia **C-376 de 2022** — Control político vs. control fiscal territorial
- Corte Constitucional, Sentencia **C-085 de 2022** — Autorización de gasto vs. orden imperativa de gasto
- Corte Constitucional, Sentencia **C-112 de 2023** — Inhabilidades y requisitos de diputados
- Corte Constitucional, Sentencia **C-054 de 2023** — Autonomía y Estado Unitario
- Corte Constitucional, Sentencia **C-036 de 2023** — Inexecutable arts. Ley 2200/2022, legalidad presupuestal
- Corte Constitucional, Sentencia **C-126 de 2023** — Control fiscal de proyectos de ley
- Corte Constitucional, Sentencia **C-699 de 2013** — Licencias temporales de concejales

- Corte Constitucional, Sentencia **C-715 de 2012** — Principio de mérito en función pública
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, **Concepto 2499 de 2023** — Número de diputados
- Consejo de Estado, Expediente **11001030600020240059700** — Aplicación analógica Ley 1904/2018
- Tribunal Administrativo de Caldas, **2025-0003 ACCIÓN ELECTORAL** — Nulidad elección secretario general

Bibliografía y Fuentes Empíricas

- MinTIC. *Recomendaciones del sector TIC para los Planes de Desarrollo Territorial 2024-2027*. Bogotá, 2024. https://www.mintic.gov.co/portal/715/articulos-281376_recurso_11a.pdf
- MinTIC. *Informe de Seguimiento a la Conectividad Digital Territorial, 2024-2025*. https://www.mintic.gov.co/portal/715/articulos-281376_recurso_11a.pdf
- CONFADICOL. *Sistema de Información Ordenanza* — SIO. Disponible en: <https://sio.confadicol.co/>
- Federación Nacional de Departamentos. *Informe de Gestión 2024*. Bogotá, 2025 https://fnd.org.co/uploads/Informe_de_gestion_2024_65d6f078c7.pdf?update_d_at=2025-05-14T19:59:56.699Z
- Asamblea Departamental de Antioquia. *Resolución No. 224 de 2018* Convocatoria Pública Secretario General. <https://www.asambleadeantioquia.gov.co/wp-content/uploads/2019/02/RESOLUCION-No.-224.pdf>
- Asamblea Departamental de Antioquia. *Informe de Empalme Presidencia 2024-2025*. <https://asambleadeantioquia.gov.co/wp-content/uploads/2025/08/empalme-presidencia-2024-2025.pdf>
- Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia
- Younes Moreno, Diego. *Régimen de Asambleas Departamentales*. Doctrina y Ley
- Hernández Becerra, Augusto. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Universidad Externado de Colombia


ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Ministro del Interior

El día 25 de Febrero del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley ✓ Acto Legislativo
No. 524 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 155 - Jueves, 12 de marzo de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

Págs.

Proyecto de Ley Ordinaria número 501 de 2025 Cámara,
por medio del cual se desarrolla la curul adicional
a la Cámara de Representantes por el pueblo raizal
que se elegirá en la circunscripción territorial
conformada por el departamento archipiélago de
San Andrés, Providencia y Santa Catalina. 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 499 de 2025 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas para la recuperación económica de los micronegocios barriales y vecinales del país y se dictan otras disposiciones..... 7

Proyecto de Ley Ordinaria número 527 de 2026
Cámara, por medio de la cual se modifican y
adicionan algunos artículos de la Ley 2200 de
2022, y se dictan otras disposiciones..... 14