



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 - N° 176

Bogotá, D. C., jueves, 19 de marzo de 2026

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2026 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 70 de la Constitución Política en materia de diversidad cultural y territorial.

JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRÍGUEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA



PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. _____

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Miembros del Congreso de la República:

En uso de la facultad conferida por los artículos 375 de la Constitución Política y el En ejercicio de la facultad conferida por el artículo 375 de la Constitución Política, así como por lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 223 de la Ley 5ª de 1992 y en el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, nos permitimos presentar a consideración de los Honorables Miembros del Congreso de la República el presente Proyecto de Acto Legislativo, titulado:

"Por medio del cual se modifica el artículo 70 de la Constitución Política en materia de diversidad cultural y territorial."

La presente iniciativa de Acto Legislativo se sustenta en las siguientes consideraciones:

1. EPÍGRAFE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.

"Por medio del cual se modifica el artículo 70 de la Constitución Política en materia de diversidad cultural y territorial."

El epígrafe del presente Proyecto de Acto Legislativo guarda plena unidad de materia con el contenido normativo propuesto, en tanto delimita de manera clara, general y coherente el objeto de la reforma constitucional. Al indicar que se modifica el artículo 70 de la Constitución Política con el fin de fortalecer el reconocimiento de la diversidad cultural y la identidad regional, el título del proyecto se corresponde directamente con el eje temático desarrollado en el articulado.

En efecto, el artículo 70 constitucional consagra la cultura, en sus diversas manifestaciones, como fundamento de la nacionalidad y asigna al Estado el deber de promoverla y protegerla en condiciones de igualdad. La modificación propuesta se inscribe dentro de ese mismo marco material, al precisar y desarrollar el alcance del reconocimiento constitucional de expresiones culturales tradicionales o ancestrales, deportivas, propias de comunidades, grupos e individuos, vinculadas a la identidad histórica, social y a la idiosincrasia cultural de regiones específicas del país.

El epígrafe mantiene un nivel de generalidad adecuado, en la medida en que no incorpora referencias a actividades concretas, mecanismos regulatorios específicos ni elementos ajenos al contenido del artículo reformado, sino que se limita a enunciar el propósito constitucional de fortalecer el reconocimiento de la diversidad cultural y territorial. Esta formulación resulta consistente con la técnica legislativa constitucional, que exige que el título de la iniciativa identifique el campo material de la reforma sin anticipar su desarrollo normativo.

De igual manera, el contenido del artículo reformado se encuentra en armonía con el artículo 7 de la Constitución Política, al reafirmar el reconocimiento y la protección de la

<p>diversidad étnica y cultural de la Nación, sin introducir contradicciones ni rupturas con el orden constitucional vigente. El epígrafe refleja esta concordancia al ubicar la reforma dentro del mismo eje de pluralismo cultural que informa el texto constitucional.</p> <p>En consecuencia, existe una relación directa, inmediata y necesaria entre el epígrafe y el articulado del Proyecto de Acto Legislativo, lo que garantiza el cumplimiento del principio de unidad de materia y refuerza la coherencia interna de la iniciativa.</p> <p>2. OBJETO:</p> <p>El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto modificar y ampliar el alcance del artículo 70 de la Constitución Política, sin sustituir ni afectar su contenido esencial, con el fin de fortalecer la salvaguarda de la diversidad cultural desde una perspectiva territorial, popular y socialmente vivida, en concordancia con el principio de diversidad étnica y cultural consagrado en el artículo 7 de la Constitución.</p> <p>La iniciativa introduce como novedad constitucional expresa la salvaguarda de aquellas expresiones culturales populares que, en la práctica, sostienen la identidad colectiva del país y que históricamente han carecido de una visibilización suficiente en el texto constitucional, tales como la herencia cultural, las expresiones de la cultura campesina, la cultura rural, la cultura urbana popular y las manifestaciones propias de las comunidades étnicas, entendidas como prácticas vivas, arraigadas y transmitidas entre generaciones.</p> <p>Así mismo, el proyecto incorpora el reconocimiento del arraigo territorial y de la idiosincrasia propia de comunidades, grupos y regiones, al salvaguardar determinadas actividades tradicionales o ancestrales, deportivas, como expresiones culturales que reflejan formas particulares de vida, de organización social y de construcción simbólica del territorio. Con ello, se reconoce que la cultura no se manifiesta de manera uniforme en todo el país, sino que se configura a partir de experiencias históricas, sociales y culturales diferenciadas.</p> <p>De igual manera, el Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto evitar la centralización del concepto constitucional de cultura, reafirmando que su salvaguarda no puede depender exclusivamente de visiones homogéneas o decisiones uniformes adoptadas desde el nivel central, sino que debe atender a las realidades culturales propias de cada territorio. En ese sentido, la iniciativa fomenta la descentralización y fortalece la autonomía territorial en materia cultural, habilitando a las entidades territoriales para preservar, promover y regular estas expresiones culturales dentro del marco de la Constitución y la ley.</p> <p>Finalmente, el proyecto establece que la regulación concreta y operativa de esta ampliación constitucional se realizará mediante la ley que para el efecto expida el Congreso de la República, y se complementará con las normas que adopten las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, garantizando un esquema normativo armónico, descentralizado y respetuoso del pluralismo cultural y de la diversidad regional que caracteriza a la Nación colombiana.</p> <p>3. FUNDAMENTO LEGAL</p> <p>Constitución Política de Colombia</p>	<p><i>“Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”</i></p> <p>Este principio constitucional sustenta la presente iniciativa en cuanto reconoce el carácter descentralizado del Estado y la autonomía territorial como elementos estructurales del orden constitucional, particularmente relevantes en materia cultural.</p> <p><i>“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.</i></p> <p><i>Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”</i></p> <p>Este artículo fundamenta la intervención del Estado en la promoción, protección y salvaguarda de la vida cultural, así como la participación de las comunidades en las decisiones que inciden en sus expresiones culturales e identitarias.</p> <p><i>“Artículo 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.”</i></p> <p>La reforma propuesta se articula de manera directa con este principio, al ampliar el alcance del artículo 70 para fortalecer la salvaguarda de expresiones culturales diversas, territorialmente arraigadas y propias de comunidades, grupos e individuos.</p> <p><i>“Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades.</i></p> <p><i>La cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país.</i></p> <p><i>El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.”</i></p> <p>Este artículo constituye el eje material del Proyecto de Acto Legislativo, el cual no sustituye su contenido esencial, sino que amplía y precisa su alcance constitucional, reforzando la salvaguarda de la diversidad cultural desde una perspectiva territorial, popular y socialmente vivida.</p>
<p><i>“Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley, ejercerán las competencias que les correspondan.”</i></p> <p>Este precepto fundamenta la habilitación constitucional propuesta para que las entidades territoriales actúen activamente en la preservación, promoción y regulación de expresiones culturales propias de sus realidades sociales y territoriales.</p> <p><i>“Artículo 375. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.”</i></p> <p>La presente iniciativa se inscribe en el ejercicio legítimo de la competencia del Congreso de la República para reformar la Constitución, mediante acto legislativo, conforme al procedimiento y a los límites establecidos por el orden constitucional.</p> <p>Normativa Orgánica del Congreso</p> <p><i>Ley 5ª de 1992 – Reglamento del Congreso Artículo 223, numeral 2.</i></p> <p>Establece el procedimiento para la tramitación de los proyectos de acto legislativo.</p> <p><i>Ley 974 de 2005 - Artículo 13.</i></p> <p>Regula la iniciativa legislativa de los congresistas y de las bancadas parlamentarias para la presentación de proyectos de ley y de acto legislativo.</p> <p>Síntesis del fundamento legal</p> <p>El presente Proyecto de Acto Legislativo se fundamenta en los principios El presente Proyecto de Acto Legislativo se fundamenta en los principios constitucionales de diversidad cultural, pluralismo, descentralización, autonomía territorial y participación democrática, así como en la competencia expresa del Congreso de la República para reformar la Constitución Política, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 375 superior.</p> <p>La iniciativa cumple los requisitos formales de procedencia, al ser presentada con la suscripción mínima exigida de congresistas, conforme a lo previsto en la Constitución Política, la Ley 5ª de 1992 y la Ley 974 de 2005, razón por la cual se encuentra habilitada para su trámite legislativo en el Congreso de la República, en los términos y etapas establecidos para los actos legislativos.</p> <p>Así mismo, el proyecto se ajusta al marco constitucional vigente y desarrolla de manera armónica los mandatos contenidos en los artículos 7 y 70 de la Constitución Política, sin sustituir su contenido esencial, garantizando su concordancia con los principios estructurales del orden constitucional.</p> <p>4. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA.</p>	<p>En atención al mandato constitucional de promoción, protección y salvaguarda de la diversidad cultural de la Nación, el presente Proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto ampliar y precisar el alcance del artículo 70 de la Constitución Política, incorporando desarrollos que reflejen de manera más completa la realidad cultural, social y territorial del país, sin eliminar, sustituir ni vaciar su contenido vigente. La reforma propuesta parte del entendimiento de que la cultura, como fenómeno constitucional, no es una noción abstracta, homogénea ni centralizada, sino una expresión viva, plural y territorialmente arraigada, construida históricamente por comunidades, grupos e individuos en contextos sociales específicos.</p> <p>Desde la Constitución de 1991, el Estado colombiano asumió un compromiso inequívoco con el pluralismo cultural, al reconocer que la cultura en sus diversas manifestaciones constituye fundamento de la nacionalidad y que todas las culturas que conviven en el país gozan de igual dignidad. Este mandato, reforzado por el artículo 7 de la Carta Política, impone al Estado el deber de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación, entendida como una realidad compleja, dinámica y territorialmente diferenciada. Sin embargo, la experiencia social, normativa y jurisprudencial ha demostrado que el concepto constitucional de cultura requiere precisiones adicionales que permitan visibilizar y proteger de manera más efectiva aquellas expresiones que, en la práctica, sostienen la identidad colectiva de amplios sectores del país.</p> <p>La cultura colombiana no se agota en manifestaciones institucionalizadas ni en expresiones centralmente reconocidas. Se expresa también, y de manera determinante, en la herencia cultural transmitida entre generaciones; en la cultura campesina y rural, que integra saberes tradicionales, formas de trabajo, usos del territorio y relaciones históricas con la naturaleza; en la cultura urbana popular, que articula lenguajes, prácticas comunitarias, expresiones simbólicas y dinámicas sociales propias de amplios sectores urbanos; y en las expresiones propias de las comunidades étnicas, que encarnan cosmovisiones, tradiciones y formas de organización social diferenciadas. Estas dimensiones culturales no constituyen expresiones marginales del hecho cultural, sino que conforman el núcleo mismo del tejido social, de la memoria colectiva y de los mecanismos mediante los cuales la identidad nacional se construye, se transmite y se recrea en el tiempo.</p> <p>En numerosas regiones del país, estas expresiones culturales se encuentran estrechamente vinculadas a modos de vida tradicionales, a prácticas sociales arraigadas y a una relación histórica, productiva y simbólica con el entorno natural. No se trata únicamente de actividades recreativas o económicas aisladas, sino de formas de vida que estructuran identidades regionales, generan cohesión comunitaria y articulan calendarios festivos, celebraciones colectivas, códigos culturales y prácticas sociales transmitidas por generaciones. En estos contextos, la cultura se manifiesta como una realidad territorial concreta, profundamente conectada con la historia social de cada región, incluso cuando dichas prácticas incorporan la interacción con animales domésticos o de trabajo.</p> <p>La cultura, por definición, no es estática. Las expresiones culturales evolucionan, se transforman y se adaptan con el tiempo sin perder necesariamente su valor identitario. Por ello, la función del Estado no puede reducirse a la supresión inmediata ni a la congelación de prácticas culturalmente arraigadas, sino que debe orientarse a su salvaguarda, entendida como un proceso dinámico que permite preservar, regular y acompañar la continuidad y transformación de las expresiones culturales dentro del marco constitucional,</p>

<p>garantizando el respeto por los derechos fundamentales y por otros valores constitucionales concurrentes.</p> <p>En los últimos años, el debate público y normativo ha evidenciado una creciente tensión constitucional cuando determinadas prácticas tradicionales, recreativas o deportivas con arraigo cultural involucran animales. En estos escenarios confluyen valores constitucionales que no pueden ser analizados de manera aislada: de un lado, el deber del Estado de reconocer, proteger y salvaguardar la diversidad cultural de la Nación; y de otro, la obligación constitucional de avanzar en estándares de protección, bienestar y trato digno hacia los animales, en el marco de una interpretación evolutiva del ordenamiento jurídico. Frente a esta tensión, se ha consolidado una tendencia a privilegiar respuestas normativas de carácter prohibitivo, general, uniforme y centralizado, bajo la lógica de la eliminación inmediata de determinadas prácticas, sin una valoración suficiente de su arraigo histórico, social y territorial, ni de las consecuencias institucionales, culturales y sociales que dichas prohibiciones generan. Este enfoque ha desplazado el debate constitucional desde la regulación responsable hacia la prohibición automática, convirtiendo la protección animal en un criterio excluyente, en lugar de integrarla como un valor que debe armonizarse con otros mandatos constitucionales igualmente relevantes.</p> <p>La experiencia ha demostrado que las prohibiciones absolutas e indiferenciadas no garantizan, por sí mismas, una mayor protección efectiva de los animales. Por el contrario, pueden producir efectos adversos, como la informalidad, la clandestinidad, la pérdida de control institucional, la ausencia de estándares verificables y el debilitamiento de la capacidad del Estado para supervisar, regular y mejorar progresivamente las condiciones en que dichas prácticas se desarrollan. En estos escenarios, la exclusión normativa no elimina el fenómeno social, sino que lo desplaza fuera del ámbito del derecho, reduciendo la posibilidad de intervención pública legítima y efectiva.</p> <p>Desde una perspectiva constitucional, la prohibición no puede erigirse como respuesta automática frente a toda práctica cultural en la que intervengan animales, sin antes agotar esquemas de regulación diferenciada, progresiva y territorialmente contextualizada. La Constitución no establece una jerarquía absoluta entre el valor cultural y la protección animal, sino que exige un ejercicio razonable de ponderación que permita la convivencia armónica de los distintos mandatos superiores. La cultura, en cuanto fundamento de la nacionalidad, no puede ser tratada como un bien residual o sacrificable sin un análisis integral de su función social, identitaria y comunitaria.</p> <p>En este contexto, el Proyecto de Acto Legislativo adopta dos decisiones constitucionales fundamentales. En primer lugar, reconoce de manera expresa la amplitud cultural de la Nación, destacando como fundamentos visibles de la nacionalidad la herencia cultural, la cultura campesina, la cultura rural, la cultura urbana popular y las expresiones propias de las comunidades étnicas. En segundo lugar, establece que, frente a actividades tradicionales o ancestrales con arraigo regional, cultural o social, incluso cuando en ellas intervengan animales, la respuesta constitucional adecuada no es la prohibición automática, sino la regulación progresiva, diferenciada y territorialmente contextualizada.</p> <p>La finalidad de la reforma es habilitar de manera expresa a las entidades territoriales — departamentos, distritos y municipios— para preservar, promover y regular este tipo de prácticas dentro del marco de la Constitución y la ley, bajo condiciones orientadas a la</p>	<p>seguridad, al control institucional y a estándares progresivos de bienestar, evitando respuestas uniformes que desconozcan las realidades locales. Se trata de dotar al orden constitucional de una base más clara, coherente y funcional para gestionar la diversidad cultural real del país, en armonía con otros valores constitucionales y sin sacrificar la unidad del Estado.</p> <p>El parágrafo propuesto consagra un estándar constitucional equilibrado: cuando estas prácticas involucren animales, deberán estar sujetas a regulación legal y territorial orientada a condiciones de seguridad, control y mejora progresiva de bienestar, sin que dicha regulación se traduzca en prohibiciones automáticas ni en el desconocimiento de su arraigo histórico, social o regional. El enfoque que se propone es deliberado y responsable: regular para mejorar, no prohibir por reflejo, evitando tanto la permisividad sin reglas como el prohibicionismo centralista que ignora la diversidad territorial.</p> <p>La arquitectura institucional derivada de la reforma es coherente con el carácter unitario y descentralizado del Estado colombiano. Corresponde al Congreso de la República establecer, mediante la ley, los parámetros generales y los estándares mínimos aplicables, y a las asambleas departamentales y concejos distritales o municipales definir las condiciones específicas según el contexto social, cultural y territorial de cada región, dentro del marco constitucional, legal y de los derechos fundamentales. Este diseño garantiza control institucional, coherencia normativa y unidad del Estado, al tiempo que respeta la autonomía territorial y la cercanía democrática en la toma de decisiones culturales.</p> <p>Finalmente, la reforma reconoce que muchas de estas prácticas tradicionales se encuentran integradas a economías locales, dinámicas comunitarias y calendarios festivos propios de la cultura rural y popular. Las prohibiciones automáticas y abruptas pueden generar efectos sociales no deseados, como informalidad, clandestinidad, pérdida de cohesión comunitaria y debilitamiento del control estatal. En contraste, una regulación progresiva permite control público efectivo, reglas claras, mejora verificable de condiciones, transiciones ordenadas y mayor legitimidad social, fortaleciendo simultáneamente la protección de los valores concurrentes y la estabilidad social.</p> <p>En síntesis, el presente Proyecto de Acto Legislativo amplía y precisa el alcance del artículo 70 de la Constitución Política sin afectarlo, fortalece su armonía con el artículo 7 superior, promueve la descentralización y la autonomía territorial en materia cultural, y consagra un enfoque constitucional equilibrado que reconoce la complejidad social y cultural del país. Con ello, se garantiza que la cultura continúe siendo un fundamento vivo, plural y dinámico de la nacionalidad colombiana, protegido no desde la negación de la diversidad, sino desde su reconocimiento, regulación responsable y salvaguarda efectiva.</p> <p>5. ORIGEN DE LA INICIATIVA Y HERRAMIENTAS TÉCNICAS EMPLEADAS EN LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO.</p> <p>El presente Proyecto de Acto Legislativo es de iniciativa parlamentaria colectiva, presentado por varios congresistas de la República, en ejercicio de la competencia constitucional para promover reformas a la Carta Política y en cumplimiento de los requisitos de suscripción y trámite exigidos para este tipo de iniciativas.</p>
<p>La elaboración del texto se fundamentó en las disposiciones de la Constitución Política de Colombia, en el análisis del marco normativo y jurisprudencial aplicable, así como en consideraciones doctrinales y técnicas propias del debate constitucional. Adicionalmente, el proceso de redacción contó con el apoyo de herramientas tecnológicas de inteligencia artificial, utilizadas exclusivamente como instrumentos de asistencia técnica en labores de revisión de estilo, ordenamiento argumentativo, consistencia terminológica, claridad expositiva y análisis de comprensión del contenido, con el propósito de optimizar la calidad formal y coherencia del documento.</p> <p>La utilización de dichas herramientas se limitó estrictamente a funciones de apoyo técnico en materia de redacción y análisis textual.</p> <p>6. CONCLUSIONES.</p> <p>El presente Proyecto de Acto Legislativo constituye una respuesta constitucional necesaria, equilibrada y responsable frente a la complejidad cultural, social y territorial de la Nación colombiana. Sin sustituir ni desnaturalizar el contenido vigente del artículo 70 de la Constitución Política, la reforma lo amplía y precisa, dotándolo de mayor claridad normativa y funcionalidad institucional, en armonía con el artículo 7 superior y con los principios estructurales del Estado Social de Derecho.</p> <p>La iniciativa reafirma que la cultura, en sus múltiples expresiones, es un fundamento vivo de la nacionalidad y no una categoría abstracta, homogénea o centralizada. Al reconocer de manera expresa la herencia cultural, la cultura campesina, rural y urbana popular, así como las expresiones propias de las comunidades étnicas, el proyecto visibiliza dimensiones culturales que históricamente han sostenido la identidad colectiva del país y que hoy demandan una protección constitucional explícita, acorde con su relevancia social y territorial.</p> <p>De igual manera, el proyecto aborda con rigor una de las principales tensiones contemporáneas del orden constitucional: la coexistencia entre la salvaguarda de la diversidad cultural y la obligación del Estado de avanzar en la protección y el bienestar de los animales. Frente a este escenario, la reforma se aparta tanto de la permisividad sin reglas como del prohibicionismo automático, y consagra un enfoque de equilibrio constitucional, conforme al cual la respuesta del Estado frente a prácticas tradicionales o ancestrales con arraigo cultural no debe ser la prohibición inmediata y uniforme, sino la regulación progresiva, diferenciada y territorialmente contextualizada.</p> <p>Este enfoque de regulación progresiva fortalece la protección animal al integrarla dentro de un marco jurídico claro, exigible y sujeto a control institucional, al tiempo que evita la expulsión de fenómenos culturales arraigados hacia la informalidad o la clandestinidad. Así, la reforma no relativiza la protección de los animales ni la subordina al hecho cultural, sino que la incorpora como un valor constitucional que debe armonizarse razonablemente con otros mandatos superiores, mediante reglas, estándares crecientes y supervisión pública efectiva.</p> <p>La arquitectura institucional prevista por el proyecto consolida, además, los principios de descentralización y autonomía territorial, sin afectar la unidad del Estado. Corresponde al Congreso de la República establecer los parámetros generales y los estándares mínimos</p>	<p>mediante la ley, y a las entidades territoriales definir, dentro de ese marco, las condiciones específicas según sus realidades sociales, culturales y territoriales. Este diseño reconoce que la cultura es esencialmente territorial y que su regulación eficaz exige decisiones cercanas a las comunidades, con control institucional y respeto por los derechos fundamentales.</p> <p>Finalmente, la reforma reconoce que las expresiones culturales tradicionales suelen estar integradas a dinámicas comunitarias, calendarios festivos y economías locales, y que las prohibiciones automáticas y abruptas pueden generar efectos sociales no deseados que debilitan tanto la cohesión social como la capacidad del Estado para ejercer control efectivo. En contraste, la regulación progresiva permite transiciones ordenadas, mayor legitimidad social y mejoras verificables en las condiciones de bienestar, fortaleciendo simultáneamente la protección de los valores culturales y de los demás bienes constitucionales involucrados.</p> <p>En síntesis, el Proyecto de Acto Legislativo amplía y precisa el alcance del artículo 70 de la Constitución Política sin afectarlo, refuerza su coherencia con el artículo 7 superior, promueve la descentralización cultural y consagra un modelo constitucional equilibrado, sensible a la diversidad territorial y social del país. Con ello, se garantiza que la cultura continúe siendo un fundamento plural, dinámico y vivo de la nacionalidad colombiana, protegido mediante regulación responsable, ponderación constitucional y salvaguarda efectiva, en beneficio de la unidad en la diversidad que caracteriza al Estado colombiano.</p> <p>7. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA.</p> <p>El proyecto no ordena gasto, no crea programas presupuestales obligatorios ni impone cargas fiscales directas. Las regulaciones posteriores deberán adoptarse dentro de las capacidades institucionales y presupuestales existentes, conforme al marco de cada nivel territorial.</p> <p>8. TEXTO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO PROPUESTO:</p> <p style="text-align: center;">CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio del cual se modifica el artículo 70 de la Constitución Política en materia de diversidad cultural y territorial."</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 70 de la Constitución Política, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación y fortalecimiento de la identidad nacional.</p> <p>La cultura, en sus diversas manifestaciones, <u>así como la herencia cultural, las expresiones propias de la cultura campesina, rural y urbana popular, y las expresiones</u></p>

de las comunidades étnicas, es fundamento de la nacionalidad; en concordancia con ello, se reconoce que determinadas prácticas tradicionales o ancestrales, deportivas, propias de comunidades, grupos e individuos, hacen parte de la identidad histórica y social, así como de la idiosincrasia cultural, de regiones específicas del país. En ejercicio de su autonomía, las entidades territoriales podrán preservar, promover y regular dichas prácticas, conforme a la Constitución, la ley y los derechos fundamentales.

El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las culturas y comunidades étnicas que conviven en el país, y promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

PARÁGRAFO. Cuando las actividades tradicionales o ancestrales, de carácter deportivo, a que se refiere este artículo involucren animales, su realización estará sujeta a regulación legal y territorial orientada a garantizar condiciones de seguridad, control y estándares progresivos de bienestar. Dicha regulación no dará lugar a prohibiciones automáticas ni al desconocimiento de su arraigo histórico, social o regional. Corresponderá al Congreso de la República expedir la ley que reglamente la materia, y a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales establecer las condiciones específicas para su desarrollo.

ARTÍCULO 5. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

9. CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE VERSUS EL PROPUESTO.

ARTÍCULO 70 – TEXTO VIGENTE (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991)	ARTÍCULO 70 – TEXTO PROPUESTO (PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO)	JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN / ADICIÓN
ARTÍCULO 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.	ARTÍCULO 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación y fortalecimiento de la identidad nacional.	Se mantiene íntegramente el mandato original y se adiciona la expresión "fortalecimiento", con el fin de reconocer que la identidad cultural no solo se crea, sino que se preserva, transmite y consolida de manera continua a través del tiempo y las generaciones.
La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad.	La cultura, en sus diversas manifestaciones, así como la herencia cultural, las expresiones propias de la cultura campesina, rural y urbana popular, y las expresiones de las comunidades étnicas, es fundamento de la nacionalidad; en concordancia	Se amplía y precisa el concepto constitucional de cultura, visibilizando expresamente dimensiones culturales que estructuran la identidad nacional y territorial, sin sustituir la noción general existente.

ARTÍCULO 70 – TEXTO VIGENTE (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991)	ARTÍCULO 70 – TEXTO PROPUESTO (PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO)	JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN / ADICIÓN
	desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.	coherencia con el artículo 7 de la Constitución.
(El artículo 70 vigente no contiene parágrafos)	PARÁGRAFO. Cuando las actividades tradicionales o ancestrales, de carácter deportivo, a que se refiere este artículo involucren animales, su realización estará sujeta a regulación legal y territorial orientada a garantizar condiciones de seguridad, control y estándares progresivos de bienestar. Dicha regulación no dará lugar a prohibiciones automáticas ni al desconocimiento de su arraigo histórico, social o regional. Corresponderá al Congreso de la República expedir la ley que reglamente la materia, y a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales establecer las condiciones específicas para su desarrollo.	Se introduce un párrafo nuevo, inexistente en el texto vigente, que establece un modelo constitucional de regulación progresiva, conciliando la salvaguarda cultural con el bienestar animal, evitando prohibiciones automáticas y asignando competencias claras entre el Congreso y las entidades territoriales.

10. SOLICITUD A LOS HONORABLES CONGRESISTAS.

Por todos los motivos expuestos actuando los Congresistas que suscribimos esta iniciativa, muy respetuosamente solicitamos al Honorable Congreso de la República, que en virtud de sus funciones constitucionales y legales en especial las conferidas en la Ley 5 de 1992 someta a estudio, debate y aprobación el presente proyecto de Acto Legislativo:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"Por medio del cual se modifica el artículo 70 de la Constitución Política en materia de diversidad cultural y territorial."

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 70 de la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTÍCULO 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente

ARTÍCULO 70 – TEXTO VIGENTE (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991)	ARTÍCULO 70 – TEXTO PROPUESTO (PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO)	JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN / ADICIÓN
	con ello, se reconoce que determinadas prácticas tradicionales o ancestrales, de carácter deportivo, propias de comunidades, grupos e individuos, hacen parte de la identidad histórica y social, así como de la idiosincrasia cultural, de regiones específicas del país. En ejercicio de su autonomía, las entidades territoriales podrán preservar, promover y regular dichas prácticas, conforme a la Constitución, la ley y los derechos fundamentales.	
El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país.	La cultura, en sus diversas manifestaciones, así como la herencia cultural, las expresiones propias de la cultura campesina, rural y urbana popular, y las expresiones de las comunidades étnicas, es fundamento de la nacionalidad; en concordancia con ello, se reconoce que determinadas prácticas tradicionales o ancestrales, de carácter deportivo, propias de comunidades, grupos e individuos, hacen parte de la identidad histórica y social, así como de la idiosincrasia cultural, de regiones específicas del país.	Se incorpora un reconocimiento expreso del arraigo territorial e identitario de ciertas actividades tradicionales o ancestrales, deportivas, hoy ausente del texto constitucional, desarrollando el mandato cultural de forma territorializada.
	En ejercicio de su autonomía; las entidades territoriales podrán preservar, promover y regular dichas prácticas, conforme a la Constitución, la ley y los derechos fundamentales.	Se fortalece la autonomía territorial en materia cultural, permitiendo a departamentos, distritos y municipios gestionar expresiones culturales propias, dentro del marco constitucional y legal.
El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.	El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las culturas y comunidades étnicas que conviven en el país, y promoverá la investigación, la ciencia, el	Se mantiene el contenido esencial del inciso vigente, precisando el reconocimiento expreso de culturas y comunidades étnicas, en

y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación y fortalecimiento de la identidad nacional.

La cultura, en sus diversas manifestaciones, así como la herencia cultural, las expresiones propias de la cultura campesina, rural y urbana popular, y las expresiones de las comunidades étnicas, es fundamento de la nacionalidad; en concordancia con ello, se reconoce que determinadas prácticas tradicionales o ancestrales, deportivas, propias de comunidades, grupos e individuos, hacen parte de la identidad histórica y social, así como de la idiosincrasia cultural, de regiones específicas del país. En ejercicio de su autonomía, las entidades territoriales podrán preservar, promover y regular dichas prácticas, conforme a la Constitución, la ley y los derechos fundamentales.

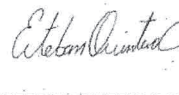
El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las culturas y comunidades étnicas que conviven en el país, y promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.


PARÁGRAFO. Cuando las actividades tradicionales o ancestrales, de carácter deportivo, a que se refiere este artículo involucren animales, su realización estará sujeta a regulación legal y territorial orientada a garantizar condiciones de seguridad, control y estándares progresivos de bienestar. Dicha regulación no dará lugar a prohibiciones automáticas ni al desconocimiento de su arraigo histórico, social o regional. Corresponderá al Congreso de la República expedir la ley que reglamente la materia, y a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales establecer las condiciones específicas para su desarrollo.

ARTÍCULO 2. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,


JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRIGUEZ
 Senador de la República
 Centro democrático


ESTEBAN QUINTERO CARDÓNIA
 Senador de la República
 Centro democrático


EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE
 Representante a la Cámara

JOSE VICENTE CARREÑO
Senador de la República
Centro Democrático

EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN
Representante a la Cámara Boyacá
Centro Democrático

HUGO ALFONSO ARCHILA SUAREZ
Representante Departamento de Casanare

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República
Centro Democrático

CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE
Representante Valle del Cauca

Centro Democrático

MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ
Senador de la República

JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL
Senador de la República

Andrés Guerra Hoyos
Senador de la República
Centro Democrático

ANA ROGELIA MONSALVE ALVAREZ
Representante a la Cámara
Circunscripción Esp. Afrocolombiana

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 21 del mes Enero del año 2026

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. _____ Acto Legislativo N°. 13, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: _____

SECRETARIO GENERAL

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

Bogotá D.C., 21 de enero de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No. 013/2026 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 70 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA EN MATERIA DE DIVERSIDAD CULTURAL Y TERRITORIAL.", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los H.S. y H.R. Josué Alirio Barrera Rodríguez Esteban Quintero Cardona, Edinson Vladimir Olaya Mancipe, Jose Vicente Carreño, Eduar Alexis Triana Rincón, Hugo Alfonso Archila Suarez, Enrique Cabrales Baquero, Christian M. Garcés Aljure, Miguel Ángel Pinto Hernández, Julio Alberto Elías Vidal, Andrés Guerra Hoyos y Ana Rogelia Monsalve Álvarez. Por tratarse de un Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – ENERO 21 DE 2026

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyecto: María Alejandra Cárdena V.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 348 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se establecen criterios especiales de calificación, recategorización y permanencia en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), se protege el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida y se dictan otras disposiciones.

JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRÍGUEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA



PROYECTO DE LEY NO. _____

EXPOSICION DE MOTIVOS

En ejercicio de la facultad conferida por los artículos 154 de la Constitución Política, 140 de la Ley 5ª de 1992 y 13 de la Ley 974 de 2005, tengo el honor de someter a consideración de los Honorables Miembros del Congreso de la República el presente Proyecto de Ley, *“Por medio de la cual se establecen criterios especiales de calificación, recategorización y permanencia en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBÉN, se protege el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida y se dictan otras disposiciones”.*

La presente iniciativa legislativa se fundamenta en las consideraciones que a continuación se exponen, orientadas a garantizar una política de focalización social justa, coherente con los principios constitucionales de dignidad humana, igualdad material, progresividad de los derechos sociales y protección del mínimo vital.

1. EPÍGRAFE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.

“Por medio de la cual se establecen criterios especiales de calificación, recategorización y permanencia en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBÉN, se protege el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida y se dictan otras disposiciones”

El epígrafe del presente Proyecto de Ley guarda plena unidad de materia con el contenido normativo propuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 de la Constitución Política, en tanto delimita de manera clara, general y coherente el objeto de la iniciativa legislativa. Al señalar que se establecen criterios especiales de calificación, recategorización y permanencia en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBÉN, y que se protege el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida, el título del proyecto se corresponde de manera directa, inmediata y necesaria con el eje temático desarrollado en su articulado.

En efecto, el SISBÉN constituye el principal instrumento de focalización del gasto social en Colombia, y su regulación incide de forma determinante en la efectividad de los derechos sociales, la garantía del mínimo vital y la realización del principio de igualdad material. El proyecto de ley se inscribe dentro de ese mismo marco material, al introducir reglas objetivas, progresivas y verificables para los procesos de clasificación, recategorización y permanencia de los hogares, evitando que el avance legítimo y verificable en sus condiciones de vida se convierta en una causal automática de exclusión del sistema o de los programas sociales que de él se derivan.

📍 Bogotá Cra 7 #8 - 68 Edificio Nuevo del Congreso Oficina
Oficinas 311-431

☎ 3823000 ext: 3092-3387 ✉ Alirio.Barrera@senado.gov.co

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

El epígrafe mantiene un nivel de generalidad adecuado, acorde con la técnica legislativa exigida por la jurisprudencia constitucional, en la medida en que no incorpora regulaciones específicas, mecanismos operativos concretos ni materias ajenas al contenido del proyecto, sino que se limita a identificar el campo material de regulación: la gestión del SISBÉN y la protección del mejoramiento progresivo de las condiciones de vida como un valor social positivo. Esta formulación permite un desarrollo normativo coherente, sin desbordar ni fragmentar la materia objeto de regulación.

Asimismo, el articulado del proyecto guarda armonía con los principios constitucionales de dignidad humana, igualdad material, progresividad de los derechos sociales, confianza legítima y protección del mínimo vital, los cuales orientan la política social del Estado. El epígrafe refleja dicha orientación constitucional al vincular expresamente la regulación del SISBÉN con la prohibición de castigar el progreso social y con la necesidad de evaluar la capacidad económica real y sostenible de los hogares, evitando incentivos perversos que conduzcan a la renuncia al mejoramiento de la vivienda o a la ocultación de avances materiales básicos.

En consecuencia, existe una relación de conexidad temática, causal, sistemática y teleológica entre el epígrafe y el articulado del Proyecto de Ley, lo que garantiza el pleno cumplimiento del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política y refuerza la coherencia interna, la seguridad jurídica y la constitucionalidad de la iniciativa.

2. OBJETO:

El presente proyecto de ley tiene como propósito principal abrir una discusión nacional sobre la metodología, los alcances y los efectos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBÉN, ante la divergencia existente entre la clasificación actual de los hogares y su situación socioeconómica real. En tal sentido, busca establecer criterios legales mínimos que orienten de forma clara, objetiva y garantista la calificación, recategorización y permanencia de los hogares o núcleos familiares dentro del sistema, evitando distorsiones que afecten injustamente a la población vulnerable.

Para ello, el proyecto introduce la figura del umbral patrimonial legalmente definido, regula la exclusión de bienes esenciales como criterios de castigo socioeconómico, protege el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida y establece límites a las exclusiones automáticas o abruptas del sistema. Estas disposiciones responden al mandato constitucional de asegurar una focalización justa, progresiva y transparente del gasto social, fortaleciendo la confianza legítima de los ciudadanos y promoviendo el principio de movilidad social sin penalización del esfuerzo.

3. FUNDAMENTO LEGAL

La presente iniciativa legislativa encuentra sólido respaldo en la Constitución Política de Colombia, en especial en aquellos principios y disposiciones que consagran el deber del

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que los avances alcanzados en el ejercicio de derechos sociales no pueden ser objeto de regresión y que las políticas públicas deben diseñarse conforme a los principios de progresividad, confianza legítima y no discriminación. En especial, la Corte Constitucional ha advertido que el Estado debe evitar que sus propios instrumentos institucionales generen efectos adversos que perpetúen la pobreza o penalicen los logros de los ciudadanos.

En consecuencia, el presente proyecto de ley se encuentra plenamente habilitado por el orden constitucional y legal vigente, en tanto desarrolla mandatos superiores, fortalece la función de control político del Congreso sobre las políticas públicas y asegura que el sistema de focalización social cumpla con su finalidad de manera justa, eficiente y respetuosa de los derechos fundamentales de la población más vulnerable.

4. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA.

La presente iniciativa legislativa surgió como respuesta a una creciente preocupación ciudadana, institucional y académica frente a los efectos que la actual metodología del SISBÉN IV ha generado en la identificación, clasificación y permanencia de los hogares colombianos dentro del sistema de focalización social. A partir de múltiples diagnósticos, se ha evidenciado una desconexión entre la categorización otorgada por dicho sistema y las condiciones socioeconómicas reales de numerosos hogares, lo que ha provocado exclusiones injustificadas, pérdida de beneficios sociales y desincentivos a la mejora del bienestar familiar.

Esta situación no solo afecta la eficiencia del gasto público y la equidad en la distribución de subsidios, sino que también compromete principios constitucionales esenciales como la dignidad humana, la progresividad de los derechos sociales, la igualdad material y la protección del mínimo vital. Adicionalmente, se ha observado que muchos hogares se ven forzados a ocultar bienes o abstenerse de progresar, por temor a perder su clasificación en el sistema y, con ello, el acceso a ayudas estatales.

En este contexto, el proyecto de ley busca dotar al país de un marco normativo general que regule de manera clara y justa los criterios de clasificación y permanencia en el SISBÉN o en el sistema que haga sus veces. La iniciativa no pretende intervenir en la operación técnica diaria del sistema, función propia del Ejecutivo, sino establecer los lineamientos esenciales que orienten su diseño e implementación bajo parámetros de equidad, legalidad, transparencia y justicia social. La definición de umbrales, ajustes metodológicos y demás detalles técnicos corresponderán al Gobierno Nacional mediante los instrumentos reglamentarios que establece esta misma ley.

Este proyecto constituye, por tanto, una contribución del Congreso al fortalecimiento del sistema de protección social, ofreciendo garantías jurídicas a los hogares más vulnerables y asegurando que el esfuerzo ciudadano por superar la pobreza no sea penalizado, sino promovido como una meta legítima del Estado Social de Derecho.

Estado de garantizar la dignidad humana, proteger a las personas en situación de vulnerabilidad y diseñar políticas públicas que promuevan la equidad social, la progresividad de los derechos y la focalización adecuada del gasto social.

El Artículo 1 establece que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado, entre otros, en la dignidad humana y la prevalencia del interés general. Este principio obliga al legislador y a todas las autoridades públicas a garantizar que los sistemas de identificación y focalización de beneficiarios, como el SISBÉN, estén diseñados de manera que no penalicen el mejoramiento de las condiciones de vida ni promuevan la permanencia en la pobreza como estrategia de acceso a beneficios.

Por su parte, el Artículo 2 define como fines esenciales del Estado el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y la garantía de la efectividad de los derechos. En este contexto, el proyecto de ley se orienta a corregir las deficiencias actuales en los mecanismos de clasificación socioeconómica que, en algunos casos, están afectando injustamente el acceso a programas sociales y comprometiendo el bienestar de las personas más necesitadas. Al establecer lineamientos legales para la permanencia y recategorización dentro del sistema, se busca precisamente promover un orden justo y proteger a quienes más requieren del acompañamiento estatal.

El Artículo 13 refuerza esta visión al exigir al Estado la adopción de medidas para que la igualdad sea real y efectiva. La clasificación socioeconómica debe reflejar la situación concreta de los hogares, sin discriminación ni exclusiones automáticas basadas en presunciones erradas. Este proyecto de ley busca atender a quienes se encuentran en situación de pobreza oculta o que han sido reclasificados injustamente a partir de criterios que no corresponden con su realidad económica.

Desde el punto de vista del acceso a los derechos sociales, el Artículo 48 establece que la seguridad social es un derecho irrenunciable y que su cobertura debe ampliarse de manera progresiva. El SISBÉN, como instrumento de focalización, es un mecanismo esencial para garantizar ese acceso. Por tanto, su operación debe estar regida por principios de justicia, gradualidad y protección del mínimo vital. La iniciativa plantea un marco normativo que garantiza transiciones justas, evita exclusiones abruptas y reconoce el mejoramiento progresivo como un objetivo legítimo del Estado Social de Derecho.

El Artículo 150, numeral 23, otorga al Congreso la competencia para expedir las leyes que rigen la prestación de servicios públicos y el ejercicio de funciones públicas. Este proyecto se enmarca en dicha función legislativa al establecer criterios mínimos de calificación y recategorización que orientan la implementación de políticas sociales por parte del Ejecutivo, sin interferir en su autonomía técnica, pero fijando límites y garantías esenciales para los beneficiarios.

Apertura, Discusión Técnica y Vocación Participativa del Proyecto

Este proyecto de ley, además de sus contenidos normativos y su intención reformadora, debe entenderse como un punto de partida para una conversación nacional amplia, plural y técnicamente informada sobre los instrumentos de focalización del gasto social en Colombia. Con su radicación ante el Congreso, no solo impulso una reforma sustantiva, sino también convoco a todos los actores institucionales, académicos y ciudadanos a contribuir con evidencia, propuestas y recomendaciones que permitan perfeccionar esta herramienta.

Reitero mi total apertura a las observaciones y sugerencias que surjan en el curso del trámite legislativo. Reconozco que el texto aquí presentado no constituye una camisa de fuerza ni una versión definitiva, sino una base sólida sobre la cual construir consensos técnicos y sociales. Las comisiones del Congreso, los ministerios competentes, el Departamento Nacional de Planeación, la academia, los entes territoriales, los organismos multilaterales y la sociedad civil están llamados a enriquecer esta propuesta, aportando cifras, identificando cuellos de botella, revelando impactos no deseados del modelo vigente e incluso planteando rediseños parciales o alternativos que no desconozcan el espíritu de justicia y progresividad que la sustenta.

Todos los datos, cifras, supuestos técnicos y demás elementos metodológicos serán objeto de discusión detallada en el seno del Congreso de la República, en el marco de las ponencias y debates correspondientes. De manera especial, serán de gran valor los conceptos técnicos y respuestas institucionales que emitan el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), los ministerios involucrados y las demás autoridades competentes. Su análisis y valoración se integrarán como insumo esencial en el proceso legislativo, en aras de consolidar un texto final riguroso, pertinente y aplicable.

Lo único que considero innegociable es el silencio institucional o el aplazamiento indefinido de esta discusión. Colombia necesita revisar con urgencia sus mecanismos de focalización, y este proyecto ofrece un canal legítimo y democrático para hacerlo. Por tanto, su discusión, análisis y avance en el Congreso es una obligación ética y política ineludible frente a millones de ciudadanos cuya calidad de vida depende de un sistema más justo, claro y humano.

Justificación del Objeto del Proyecto de Ley

Uno de los principales propósitos de este proyecto de ley es abrir una discusión nacional acerca de la metodología, el alcance y los efectos de la actual versión del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN IV). Ello obedece a la evidencia de una divergencia significativa entre la clasificación que arroja el SISBÉN IV y la realidad socioeconómica de numerosos hogares colombianos. Dichas discrepancias entre las mediciones oficiales de pobreza y la categorización del SISBÉN ponen de manifiesto la necesidad de replantear los criterios técnicos del sistema, de modo que reflejen con mayor fidelidad las condiciones socioeconómicas de la población objetivo. El presente proyecto, por tanto, se justifica inicialmente en la urgencia de generar un debate informado y plural sobre el SISBÉN IV, sus supuestos metodológicos y sus impactos en la focalización del gasto social, a fin de garantizar que este instrumento cumpla su función constitucional de identificar correctamente a los hogares más vulnerables y necesitados.

<p>Desviaciones en la Clasificación y Realidad Socioeconómica</p> <p>El SISBÉN nació como un instrumento técnico de focalización para ordenar a la población según su situación socioeconómica, sirviendo de insumo a los programas sociales en la asignación de subsidios. No obstante, la transición a la metodología IV ha introducido nuevos parámetros de calificación que han generado desviaciones entre la categorización teórica y la realidad material de muchos hogares. A diferencia de las versiones anteriores, el SISBÉN IV incorpora variables adicionales relacionadas con la capacidad de generación de ingresos y ciertos indicadores de capital humano o bienes poseídos. En la práctica, se han detectado casos en que hogares de bajos ingresos quedan ubicados en categorías de menor prioridad simplemente por poseer algún activo o mejora en su vivienda, perdiendo acceso a programas sociales a los que antes calificaban. Esto sugiere que el sistema actual podría estar sobrestimando el bienestar de ciertos hogares al no distinguir adecuadamente entre bienes esenciales para una subsistencia digna y acumulaciones patrimoniales indicativas de solvencia. La justificación del proyecto de ley se finca, entonces, en corregir estas distorsiones mediante criterios especiales establecidos por el legislador, que orienten la operación técnica del SISBÉN hacia una mayor equidad y precisión en la identificación de la pobreza real.</p> <p>Necesidad de Regular Legalmente el Umbral Patrimonial</p> <p>Una de las innovaciones propuestas por el proyecto de ley es la consagración de un umbral patrimonial legalmente definido dentro del esquema de clasificación del SISBÉN. Este umbral se refiere al nivel o valor de activos que un hogar puede poseer sin que ello implique automáticamente su exclusión de los grupos de pobreza o vulnerabilidad definidos por el sistema. Actualmente, la metodología del SISBÉN IV aplica fórmulas y algoritmos que, en ausencia de parámetros fijados por la ley, podrían penalizar a familias que han adquirido modestos bienes tras esfuerzos de mejora. Esta ausencia de norma ha dejado al arbitrio técnico del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y otras agencias la ponderación de los bienes del hogar en la calificación. El proyecto de ley busca subsanar ese vacío normativo estableciendo criterios objetivos para valorar el patrimonio de los hogares pobres. En particular, se propone fijar por vía legal un umbral de patrimonio mínimo exento, de tal manera que la tenencia de ciertos bienes por debajo de ese límite no eleve per se la categoría SISBÉN del hogar. Por ejemplo, un pequeño lote de vivienda de interés social, unos ahorros limitados o herramientas de trabajo agropecuario quedarían amparados bajo este umbral patrimonial, reconociendo que su posesión no convierte automáticamente a una familia vulnerable en autosuficiente. La regulación legal del umbral patrimonial garantizará uniformidad y seguridad jurídica en la focalización.</p> <p>Reconocimiento de Bienes Esenciales y No Penalización del Mejoramiento Hogareño</p> <p>Ligado al concepto anterior, el proyecto de ley enfatiza el reconocimiento expreso de bienes esenciales de uso doméstico o personal como excluidos de criterios negativos de calificación. Esto se fundamenta en la idea de que ciertos bienes y mejoras materiales forman parte del mínimo vital y del derecho a una vida digna, por lo cual su adquisición no debe ser interpretada como señal de riqueza sino como satisfacción de necesidades básicas. En la práctica, se han documentado casos en que la obtención de bienes como una refrigeradora, una lavadora, un computador básico para la educación de los hijos o mejoras localitvas esenciales en la vivienda</p>	<p>han elevado la categoría SISBÉN del hogar, bajo la presunción de una mejor condición de vida. No obstante, estos bienes son considerados fundamentales para la calidad de vida y el ejercicio de derechos básicos. Este principio garantiza que mejoras progresivas en las condiciones de vida no se traduzcan en pérdidas abruptas de beneficios estatales. En armonía con la Constitución, esta iniciativa legal consagra una política de no regresividad en las condiciones materiales.</p> <p>Principio de Progresividad y Mejoramiento Progresivo de las Condiciones de Vida</p> <p>El proyecto de ley se inspira en el principio de progresividad de los derechos sociales y el mandato de mejora continua de las condiciones de vida, consagrados en la Constitución y desarrollados por la jurisprudencia. Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el compromiso de corregir desigualdades socioeconómicas e incluir a los sectores marginados, promoviendo el mejoramiento progresivo de sus condiciones de vida con todos los medios al alcance del Estado. La protección del "mejoramiento progresivo" significa que el Estado reconoce y salvaguarda los avances que los ciudadanos logran en su calidad de vida, evitando generar desincentivos o vacíos de protección en la transición fuera de la pobreza. Esta visión progresiva se alinea con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.</p> <p>Reconocimiento de la Pobreza Oculta y Facultades Reglamentarias</p> <p>Esta ley también incorpora un enfoque explícito sobre la pobreza oculta, entendida como aquella que no resulta fácilmente visible a través de las categorías estándar del SISBÉN pero que representa carencias sustanciales. Muchos hogares aparecen clasificados en grupos de menor vulnerabilidad, cuando en realidad enfrentan privaciones económicas estructurales. En ese sentido, la ley ordena al Ejecutivo, particularmente al Departamento Nacional de Planeación y a los ministerios competentes, el diseño de una metodología complementaria que permita la identificación, evaluación y atención de hogares en condición de pobreza oculta. Esta estrategia incluirá mecanismos de búsqueda activa, criterios de evaluación integral, procedimientos de reclasificación y rutas de acompañamiento técnico y social. Con base en esta ley, el Ejecutivo tendrá la facultad reglamentaria para definir las variables operativas, actualizar los umbrales patrimoniales diferenciados y fijar metodologías complementarias, de modo que el SISBÉN refleje con mayor precisión la realidad socioeconómica de los hogares.</p> <p>Protección frente a Exclusiones Automáticas y Abruptas</p> <p>Esta iniciativa legislativa responde a la problemática de las exclusiones automáticas de beneficiarios derivadas de la implementación rígida o burocrática del SISBÉN IV. Con la modernización del sistema, se introdujeron actualizaciones dinámicas y cruces de información automatizados que, si bien mejoran la detección de cambios en las condiciones de los usuarios, también han conllevado la desafilación inmediata de miles de hogares por motivos formales o por variaciones mínimas. Esta situación resulta contraria a los principios de buena fe, confianza legítima y continuidad de la protección social. El proyecto de ley dispone salvaguardas específicas frente a las exclusiones automáticas: se establecerán procedimientos de verificación complementaria y períodos de gracia antes de retirar a un hogar del SISBÉN o de un programa por cambios en su información. Asimismo, se impedirá que causas meramente administrativas</p>
<p>se traduzcan en expulsiones instantáneas del sistema. Esta protección legal busca asegurar que la salida de la pobreza sea sostenible y definitiva.</p> <p>En síntesis, este proyecto de ley nace de la urgente necesidad de revisar y ajustar el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN IV), frente a las múltiples inconsistencias detectadas entre su categorización técnica y la realidad socioeconómica de muchos hogares colombianos. Como autor de la iniciativa, busco promover una reforma normativa que establezca criterios claros, justos y jurídicamente vinculantes para la calificación, recategorización y permanencia de los hogares en el sistema, salvaguardando la progresividad de los derechos sociales, la confianza legítima y el mínimo vital.</p> <p>La iniciativa responde a la problemática de hogares que, por miedo a perder beneficios sociales, se ven obligados a ocultar bienes o frenar su progreso material. Esta situación refleja distorsiones en el sistema que penalizan el mejoramiento progresivo y desincentivan la superación de la pobreza. Por ello, el proyecto reconoce la pobreza oculta, protege el acceso a bienes esenciales sin sanciones y propone la incorporación legal de un umbral patrimonial que distinga entre subsistencia y solvencia real.</p> <p>El objetivo no es reemplazar la operación técnica del Ejecutivo, sino establecer un marco normativo general que oriente su implementación, delegando al Gobierno Nacional la definición concreta de umbrales y metodologías a través de su facultad reglamentaria. A su vez, se introduce un principio de gradualidad que impida exclusiones automáticas e injustas, garantizando transiciones sostenibles para los hogares en proceso de mejora.</p> <p>Este proyecto busca abrir un debate técnico y plural en el Congreso, donde los conceptos y observaciones de entidades como el DNP, DPS y los ministerios serán fundamentales para perfeccionar su contenido. Su texto no es una camisa de fuerza, sino una base de construcción legislativa abierta a sugerencias, siendo su única condición innegociable que se discuta y trámite en el Congreso. La finalidad es fortalecer la justicia social, mejorar la focalización del gasto y proteger el esfuerzo ciudadano por una vida digna.</p> <p>5. ORIGEN DE LA INICIATIVA Y HERRAMIENTAS TÉCNICAS EMPLEADAS EN LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO</p> <p>El presente Proyecto de Ley es de iniciativa parlamentaria, presentado por miembros del Congreso de la República en ejercicio de la facultad legislativa consagrada en el artículo 154 de la Constitución Política, el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso) y el artículo 13 de la Ley 974 de 2005. Cumple con los requisitos de forma y suscripción establecidos para este tipo de iniciativas y se presenta en el marco del deber del legislador de promover normas que desarrollen los principios constitucionales, garanticen derechos sociales y orienten el funcionamiento de las políticas públicas en favor de la población vulnerable.</p> <p>La elaboración del texto se fundamentó en el análisis del marco constitucional y legal vigente, en particular en lo relacionado con los principios de progresividad, equidad, dignidad humana y focalización eficiente del gasto social. Asimismo, se tuvieron en cuenta precedentes jurisprudenciales relevantes, documentos técnicos del Departamento Nacional de Planeación, estudios académicos, reportes de implementación del SISBÉN IV y el diagnóstico empírico</p>	<p>derivado del seguimiento a su funcionamiento en distintas regiones del país.</p> <p>Durante el proceso de redacción y estructuración del articulado se emplearon herramientas tecnológicas de inteligencia artificial como apoyo exclusivamente técnico, orientado a tareas de revisión de estilo, ordenamiento argumentativo, consistencia terminológica y claridad expositiva. Estas herramientas actuaron como instrumentos de asistencia complementaria.</p> <p>El uso de estos recursos fue limitado estrictamente a funciones de soporte textual, con el objetivo de optimizar la calidad formal y comunicativa del documento, bajo criterios de responsabilidad institucional y respeto por la labor legislativa.</p> <p>6. CONCLUSIONES.</p> <p>Este proyecto de ley constituye una respuesta normativa a las distorsiones observadas en la implementación del SISBÉN IV, las cuales han generado exclusiones injustas, desincentivos al mejoramiento de vida y una desconexión preocupante entre la realidad de muchos hogares y su clasificación en el sistema. Como autor, he buscado construir un marco jurídico que garantice que ningún colombiano en condición de vulnerabilidad sea penalizado por progresar, ni forzado a ocultar bienes o condiciones para conservar beneficios sociales. La superación de la pobreza debe ser vista como un avance legítimo, no como una causal de exclusión.</p> <p>La iniciativa reconoce expresamente la existencia de la pobreza oculta, fenómeno por el cual miles de hogares que aparentan cierta suficiencia (por razones de apariencia, localización o propiedad mínima) en realidad no tienen capacidad económica real. Para ello, el proyecto establece mecanismos de protección y reclasificación que impidan que estos hogares queden invisibilizados o excluidos del sistema de ayudas. Así mismo, se establece la figura del umbral patrimonial como criterio legal que permite distinguir entre quienes han alcanzado autonomía financiera y quienes, a pesar de mejoras marginales, siguen necesitando respaldo estatal.</p> <p>El proyecto fija principios como la progresividad, la no regresividad y la protección del mínimo vital, orientando al Ejecutivo en la reglamentación y ejecución del sistema. Le corresponde al Gobierno Nacional establecer los umbrales patrimoniales específicos, actualizar la metodología y garantizar que la aplicación técnica sea coherente con el espíritu de justicia social que anima esta ley. No se trata de interferir en lo técnico, sino de marcar los límites y garantías desde lo legal.</p> <p>Además, se eliminan los incentivos perversos que han llevado a muchas familias a permanecer en condiciones precarias o a rehusarse a mejorar su vivienda por temor a perder su clasificación. Este proyecto rompe con esa lógica perversa, promoviendo una cultura institucional que acompaña el progreso y no lo sanciona. La movilidad social progresiva será protegida mediante mecanismos de transición gradual, revisión previa a cualquier exclusión y respeto por la confianza legítima de los beneficiarios.</p> <p>Finalmente, esta ley tiene una clara vocación de apertura al debate. Su texto no es cerrado ni definitivo. Se trata de una propuesta inicial que convoca al Congreso, al Gobierno, a las entidades técnicas, a la academia y a la ciudadanía a perfeccionarlo. Lo único que no se puede negociar es su discusión. La revisión del SISBÉN es una tarea urgente para garantizar que los programas sociales lleguen realmente a quienes los necesitan. Esta iniciativa ofrece el primer</p>

pasó para lograrlo, fortaleciendo la equidad, la legitimidad del Estado y la protección de los derechos sociales.

7. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA.

El proyecto no ordena gasto, no crea programas presupuestales obligatorios ni impone cargas fiscales directas. Las regulaciones posteriores deberán adoptarse dentro de las capacidades institucionales y presupuestales existentes, conforme al marco de cada nivel territorial.

8. SOLICITUD A LOS HONORABLES CONGRESISTAS Y PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY PROPUESTO

Por las razones expuestas a lo largo de esta justificación, y en ejercicio del derecho que me asiste como autor de la presente iniciativa, solicito de manera respetuosa al Honorable Congreso de la República que, en virtud de sus competencias constitucionales y legales —especialmente las conferidas por la Ley 5ª de 1992— se sirva someter a estudio, debate y aprobación el proyecto de ley que a continuación se presenta.

PROYECTO DE LEY N.º ____ DE 2026

“Por medio de la cual se establecen criterios especiales de calificación, recategorización y permanencia en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBÉN, se protege el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto establecer criterios mínimos de calificación, recategorización y permanencia de los hogares o núcleos familiares en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBÉN o en el sistema que haga sus veces, garantizando que el desarrollo y mejoramiento progresivo, legítimo y verificable de sus condiciones de vida no implica su exclusión automática del sistema ni de los programas sociales que de él se derivan, ni genere incentivos contrarios a la dignidad humana, tales como la renuncia al mejoramiento de la vivienda, la ocultación de avances materiales básicos o la decisión de no progresar con el único propósito de conservar un beneficio estatal. Dicho mejoramiento será reconocido como un avance social positivo y socialmente valioso, como expresión legítima de superación de la pobreza y movilidad social progresiva.

- b) Estufa o medio de cocción de alimentos.
c) Refrigerador o nevera.
d) Teléfono fijo o celular básico o dispositivo de comunicación esencial.
e) Televisor.
f) Lavadora doméstica.
g) Equipo de cómputo o dispositivo electrónico de uso educativo o laboral.
h) Sistemas o dispositivos básicos de ventilación o regulación de temperatura destinados a garantizar condiciones mínimas de salubridad y habitabilidad.
i) Las demás que incluya el Gobierno Nacional en la reglamentación de la presente ley.

Estos bienes no afectarán la clasificación independientemente de su valor o adquisición reciente.

5. Umbral patrimonial de los beneficiarios del SISBÉN. Límite económico objetivo, expresado en patrimonio líquido, calculado por cada miembro del hogar o núcleo familiar, excluidos, como regla general, la vivienda principal destinada a habitación familiar, los bienes esenciales y los bienes destinados a subsistencia o trabajo, que permite determinar la permanencia, recategorización y tránsito de los hogares o núcleos familiares dentro de las categorías o grupos de clasificación socioeconómica A, B, C y D del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBÉN o del sistema que haga sus veces.

Excepcionalmente, cuando se trate de vivienda de propiedad del hogar o núcleo familiar y concurren circunstancias objetivas que evidencien que dicho inmueble constituye un activo patrimonial relevante y refleja una capacidad económica real y sostenible, esta podrá ser considerada dentro del cálculo patrimonial, sin que ello implique por sí mismo exclusión automática del sistema ni pérdida inmediata de beneficios sociales, de conformidad con los criterios, umbrales y regímenes de transición previstos en la presente ley.

El umbral patrimonial será diferenciado para cada categoría, deberá reflejar una capacidad económica real, sostenible y verificable, y será fijado por el Gobierno Nacional mediante decreto previa socialización en Consejo de Ministros, con fundamento en criterios de progresividad, equidad social, tamaño y composición del hogar o núcleo familiar y contexto territorial, constituyendo condición necesaria y objetiva para cualquier exclusión o recategorización desfavorable.

6. Categorías o grupos de clasificación socioeconómica (A, B, C y D). Para efectos de la presente ley, las categorías o grupos de clasificación del Sistema de

PARÁGRAFO 1. La presente ley se rige por los principios de progresividad, gradualidad, no regresividad, dignidad humana, confianza legítima y protección del mínimo vital.

ARTÍCULO 2. DEFINICIONES. Para efectos de interpretación de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

- 1. SISBÉN o su equivalente metodológico. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales o cualquier otro mecanismo oficial que lo sustituya, diseñado y operado por el Estado colombiano para la focalización del gasto social.
2. Hogar o núcleo familiar. Conjunto de personas que conviven o mantienen vínculos permanentes de cuidado, dependencia económica, afecto, solidaridad o corresponsabilidad, independientemente de su forma de conformación, de conformidad con la Constitución Política, el derecho civil, la jurisprudencia y la legislación vigente, en especial lo dispuesto en la Ley 2388 de 2024 y las normas que la modifiquen o sustituyan.
3. Vivienda principal de habitación. Inmueble destinado de manera permanente a la habitación del hogar o núcleo familiar, independientemente de su forma de tenencia, ya sea en propiedad, arriendo, usufructo, comodato, tutela, ocupación legítima, o uso autorizado bajo cualquier orden, contrato, convención legal, acto administrativo o decisión judicial, siempre que su destinación sea la habitación familiar.
4. Bienes esenciales. Bienes de uso doméstico o personal indispensables para una vida digna, de carácter casi universal, cuya posesión no refleje por sí misma riqueza, suficiencia económica ni autonomía financiera, pero cuya ausencia constituye un indicador de pobreza o privación material.

Se consideran bienes esenciales no constitutivos de exclusión, recategorización desfavorable ni pérdida de beneficios sociales, a título enunciativo y no taxativo los siguientes:

- a) La vivienda principal de habitación. Como regla general, no será computable como patrimonio. Únicamente de manera excepcional, y solo cuando se trate de vivienda de propiedad del hogar o núcleo familiar, podrá ser considerada dentro del cálculo patrimonial cuando concurren circunstancias objetivas que demuestren que dicho inmueble constituye un activo patrimonial relevante y refleja una capacidad económica real y sostenible, en los términos previstos en la presente ley.

Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBÉN o del sistema que haga sus veces, se entenderán así:

Grupo A – Pobreza extrema. Hogares o núcleos familiares que presentan privaciones severas y múltiples en sus condiciones de vida, con muy limitada o nula capacidad económica, alta dependencia de la asistencia estatal y alto riesgo de afectación del mínimo vital.

Grupo B – Pobreza moderada. Hogares o núcleos familiares que, si bien cuentan con algunas condiciones básicas de subsistencia, no han superado la pobreza, mantienen una capacidad económica insuficiente y frágil, y requieren apoyo estatal para garantizar condiciones mínimas de vida digna.

Grupo C – Vulnerabilidad. Hogares o núcleos familiares que no se encuentran en situación de pobreza, pero cuya capacidad económica es inestable o limitada, de modo que pueden recaer fácilmente en condiciones de pobreza ante choques económicos, laborales, de salud o sociales.

Grupo D – No pobreza ni vulnerabilidad. Hogares o núcleos familiares que presentan una capacidad económica suficiente y sostenible, sin privaciones materiales relevantes, y que no requieren focalización prioritaria de subsidios, sin perjuicio de que puedan acceder a programas universales o de protección general cuando la ley así lo disponga.

Se entenderá que forman parte del Grupo D todos los hogares o núcleos familiares que superen el umbral patrimonial correspondiente al Grupo C, de conformidad con la metodología vigente del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBÉN o del sistema que haga sus veces, lo cual implica que la totalidad de los colombianos se encuentren clasificados dentro de alguna de las categorías del sistema, ya sea como población en pobreza, vulnerabilidad o suficiencia económica.

7. Pobreza oculta: Condición en la que un hogar o núcleo familiar, aun cuando su vivienda, bienes o entorno generen una apariencia de suficiencia económica, presenta una capacidad económica real insuficiente o inestable para garantizar el mínimo vital y la satisfacción continua de necesidades básicas, debido a circunstancias socioeconómicas verificables que no resultan evidentes a partir de criterios patrimoniales o de estratificación administrativa.

TÍTULO II

DE LA CLASIFICACIÓN Y RECATEGORIZACIÓN

ARTÍCULO 3. CATEGORÍAS O GRUPOS DE CLASIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y CRITERIOS PARA LA RECATEGORIZACIÓN. Para efectos de la aplicación de la presente ley, los hogares o núcleos familiares serán clasificados en categorías o grupos socioeconómicos, de conformidad con la metodología vigente del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBÉN o del sistema que haga sus veces.

<p>Las categorías o grupos de clasificación corresponderán, como mínimo, a los niveles que identifique la metodología oficial, los cuales reflejan distintos grados de pobreza, vulnerabilidad y capacidad económica, actualmente denominados, a título referencial, como grupos A, B, C y D, o las denominaciones que los sustituyan.</p> <p>La recategorización entre categorías o grupos socioeconómicos podrá implicar el tránsito de un hogar o núcleo familiar entre cualquiera de las categorías del sistema, tanto en sentido ascendente como descendente, incluida la superación de condiciones de pobreza o vulnerabilidad, así como la regresión hacia categorías inferiores, cuando se presenten cambios negativos, siempre que en todos los casos se acredite de manera objetiva una variación real, sustancial, sostenida y verificable de la situación socioeconómica y de la capacidad económica efectiva del hogar o núcleo familiar, determinada exclusivamente con base en el umbral patrimonial correspondiente a la categoría de destino, en los términos previstos en la presente ley.</p> <p>Los hogares o núcleos familiares clasificados en los grupos A, B o C no podrán ser recategorizados a grupos superiores sin que se verifique la superación del umbral patrimonial correspondiente a su categoría y se garantice la aplicación previa del régimen de transición establecido en la presente ley, sin que dicha recategorización pueda implicar, por sí misma, exclusión automática del sistema ni pérdida inmediata de beneficios sociales.</p> <p>Los hogares o núcleos familiares clasificados en el grupo D podrán ser reclasificados a categorías inferiores cuando se acredite una regresión real, sustancial y verificable de su capacidad económica, caso en el cual la exclusión o modificación de beneficios solo podrá operar como consecuencia posterior y motivada de la recategorización, conforme a los principios de progresividad, confianza legítima y protección del mínimo vital.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El número de categorías, su denominación y sus rangos internos no quedarán fijados en la presente ley, y podrán ser ajustados por el Gobierno Nacional con base en criterios técnicos, siempre que se respeten los principios de progresividad, gradualidad, no regresividad, dignidad humana y confianza legítima.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para cada categoría o grupo de clasificación deberá existir un umbral patrimonial específico, calculado por cada miembro del hogar o núcleo familiar, el cual determinará las condiciones de permanencia, recategorización y acceso progresivo a los programas sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO 3. La movilidad entre categorías deberá ser gradual, objetiva y previsible, y en ningún caso podrá implicar exclusión automática de beneficios sociales sin la aplicación previa del régimen de transición establecido en la presente ley.</p>	<p>ARTÍCULO 4. UMBRAL PATRIMONIAL. Un hogar o núcleo familiar será objeto de recategorización únicamente cuando su patrimonio líquido total, calculado por cada miembro del hogar o núcleo familiar, y excluidos la vivienda principal destinada a habitación familiar en cualquiera de sus formas de tenencia legal o judicial, los bienes esenciales y los bienes destinados a subsistencia o trabajo, supere el umbral patrimonial correspondiente a su categoría o grupo de clasificación socioeconómica dentro del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBÉN o del sistema que haga sus veces.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El umbral patrimonial por cada miembro del hogar o núcleo familiar será establecido mediante un único decreto de alcance general que fijará los criterios y valores aplicables a todos los hogares o núcleos familiares clasificados en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBÉN, con base en principios de progresividad, equidad social, capacidad económica real y verificable, sostenibilidad en el tiempo, tamaño y composición del hogar o núcleo familiar y contexto territorial.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Mientras el hogar o núcleo familiar no supere el umbral patrimonial aplicable a su respectiva categoría o grupo de clasificación, no podrá ser excluido del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBÉN, ni ser objeto de recategorización desfavorable, ni perder los beneficios sociales asociados, sin perjuicio de las actualizaciones ordinarias de información que no impliquen una variación real, sustancial y sostenida de su capacidad económica.</p> <p>PARÁGRAFO 3. El Gobierno Nacional mediante decreto deberá establecer umbrales patrimoniales diferenciados para cada categoría o grupo de clasificación socioeconómica, garantizando que la movilidad entre categorías sea gradual, objetiva y previsible, y evitando recategorizaciones automáticas o discrecionales que desconozcan la progresividad de los derechos sociales, la confianza legítima y el principio de dignidad humana.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Para efectos del cálculo del umbral patrimonial, se considerará la escala per cápita, multiplicando el valor base por el número de integrantes del hogar declarados oficialmente en el sistema. Esta medida garantiza equidad entre hogares de diferente tamaño, reconociendo las necesidades diferenciales de familias numerosas frente a aquellas de menor composición.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Excepcionalmente, la vivienda principal destinada a habitación familiar podrá ser considerada como parte del patrimonio del hogar o núcleo familiar y, en consecuencia, operar como criterio de recategorización y eventual exclusión, únicamente cuando concurren de manera conjunta las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> Que el inmueble sea de propiedad plena del hogar o núcleo familiar; Que su avalúo catastral o valor comercial de la vivienda supere el umbral general que establezca el Gobierno Nacional mediante decreto reglamentario de alcance general, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo, teniendo en cuenta criterios territoriales, de mercado inmobiliario y de proporcionalidad;
<p>c) Que dicho valor refleje una capacidad económica real, sostenible y verificable, y no derive exclusivamente de procesos de actualización catastral, valorización externa, cambios normativos o factores ajenos a la situación económica del hogar; y</p> <p>d) Que el inmueble haya sido adquirido, construido o sustancialmente mejorado dentro de los últimos cinco (5) años, con recursos provenientes de subsidios estatales de vivienda cuyo valor acumulado supere el umbral que establezca el Gobierno Nacional mediante decreto reglamentario de alcance general, siempre que dicho subsidio haya generado la consolidación de un activo patrimonial relevante y refleje una capacidad económica real y sostenible del hogar o núcleo familiar, en los términos previstos en la presente ley.</p> <p>Lo dispuesto en el presente párrafo será desarrollado y reglamentado por el Gobierno Nacional mediante el decreto reglamentario de la presente ley, el cual tendrá alcance general y deberá sujetarse estrictamente a los criterios, límites y garantías aquí establecidos. En ningún caso la sola tenencia de la vivienda principal, por sí misma, constituirá causal de exclusión; recategorización desfavorable o pérdida de beneficios sociales.</p> <p>ARTÍCULO 5. VIVIENDA, BIENES ESENCIALES Y MEJORAMIENTO HABITACIONAL COMO CRITERIO DE VALORACIÓN SOCIAL. La posesión, tenencia o adquisición de bienes esenciales no constituirá causal de exclusión, recategorización desfavorable ni pérdida de beneficios sociales dentro del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBÉN o del sistema que haga sus veces.</p> <p>La vivienda principal destinada a habitación familiar, en cualquiera de sus formas de tenencia legal o judicial, no será considerada, por sí misma, indicador de capacidad económica suficiente, ni dará lugar a exclusión automática del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBÉN o de los programas sociales asociados. No obstante, cuando se trate de vivienda de propiedad del hogar o núcleo familiar, esta podrá constituir criterio de recategorización o exclusión únicamente de manera excepcional, y solo en el evento en que sea válidamente considerada como activo patrimonial relevante, de conformidad con los criterios objetivos y concurrentes establecidos en el Parágrafo 5 del artículo 4 de la presente ley, siempre que su incorporación al análisis patrimonial implique la superación del umbral patrimonial correspondiente a la categoría aplicable, y previa aplicación del régimen de transición y de las garantías previstas en esta ley.</p> <p>En ningún caso los mejoramientos, adecuaciones o intervenciones de infraestructura realizadas sobre la vivienda de habitación, propia o arrendada, ni la instalación, uso o mejora de sistemas o dispositivos básicos de ventilación, calefacción, enfriamiento o cualquier otro medio de regulación de temperatura destinados a garantizar condiciones mínimas de dignidad humana, salubridad y habitabilidad en la vivienda, podrán ser utilizados como criterio de castigo, exclusión, recategorización desfavorable o pérdida de beneficios sociales.</p>	<p>Por el contrario, el mejoramiento progresivo de la vivienda propia será reconocido como una manifestación positiva de esfuerzo, corresponsabilidad social y superación de condiciones de precariedad, y podrá ser valorado favorablemente por el Estado para la priorización en programas de mejoramiento integral, Incentivos, acompañamiento técnico, financiamiento social y rutas de movilidad social progresiva, sin afectación del mínimo vital ni penalización directa o indirecta del progreso alcanzado.</p> <p>PARÁGRAFO. Para efectos de la presente ley, se entenderán como bienes esenciales únicamente aquellos definidos de manera expresa en esta ley y los que, de forma complementaria, incluya el Gobierno Nacional en el decreto que la reglamente, atendiendo criterios de dignidad humana, salubridad, habitabilidad, subsistencia básica y uso generalizado en los hogares.</p> <p>En ningún caso podrán considerarse bienes esenciales aquellos que no se encuentren comprendidos en esta ley o en su reglamentación, ni ampliarse su alcance por vía interpretativa distinta a la aquí prevista.</p> <p style="text-align: center;">TÍTULO III DE LA PERMANENCIA, TRANSICIÓN Y PROTECCIÓN FRENTE A REGRESIONES SOCIOECONÓMICAS</p> <p>ARTÍCULO 6. RECONFIGURACIÓN DEL HOGAR O NÚCLEO FAMILIAR Y NUEVA CATEGORIZACIÓN. Cuando uno o varios integrantes de un hogar o núcleo familiar se separen del mismo para conformar un nuevo hogar o núcleo familiar, o para constituirse como hogar unipersonal por razones de independencia económica, personal o familiar, el nuevo hogar o el hogar unipersonal deberá ser objeto de una nueva clasificación obligatoria dentro del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBÉN o del sistema que haga sus veces.</p> <p>Dicha clasificación deberá asignar expresamente una categoría o grupo socioeconómico y el umbral patrimonial correspondiente, calculado por cada miembro del hogar o núcleo familiar, conforme a la metodología vigente y a lo dispuesto en la presente ley.</p> <p>La nueva categorización se realizará con base en la situación socioeconómica real, actual y verificable del nuevo hogar, sin que exista presunción automática de mejora o deterioro de la capacidad económica por el solo hecho de la separación o independencia.</p> <p>Mientras se adelanta el proceso de actualización y clasificación definitiva, se garantizará un régimen transitorio de protección, en los términos que establezca el Gobierno Nacional, a fin de evitar afectaciones abruptas al mínimo vital o la interrupción injustificada de beneficios sociales.</p> <p>En ningún caso la conformación de un nuevo hogar, la independencia personal o la reorganización del núcleo familiar podrán ser consideradas conductas irregulares, fraudulentas o sancionables por sí mismas, ni dar lugar a exclusiones automáticas del sistema.</p>

ARTÍCULO 7. RECONOCIMIENTO Y TRATAMIENTO DE LA POBREZA OCULTA. Para los efectos de la presente ley, el Estado reconoce la existencia de situaciones de pobreza oculta o vulnerabilidad no visible, entendidas como aquellas en las que hogares o núcleos familiares, aun cuando su vivienda, entorno, estratificación administrativa o bienes aparentes generan una apariencia de suficiencia económica, presentan una capacidad económica real insuficiente o inestable para garantizar el mínimo vital y la satisfacción continua de sus necesidades básicas, debido a privaciones multidimensionales verificables que no resultan evidentes a partir de los criterios ordinarios de clasificación socioeconómica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBÉN o del sistema que haga sus veces.

Los hogares o núcleos familiares en situación de pobreza oculta serán tratados conforme a las categorías o grupos de clasificación socioeconómica (A, B o C) que corresponden a su capacidad económica real, una vez identificados y evaluados mediante la metodología complementaria que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional. La identificación de pobreza oculta no constituirá, por sí misma, causal de sanción, fraude, exclusión del sistema ni conducta reprochable, permitiendo su mantenimiento, ingreso, reintegro o reclasificación en la categoría correspondiente, conforme a los principios de dignidad humana, igualdad material, progresividad, confianza legítima y protección del mínimo vital.

El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y las entidades competentes, diseñará e implementará una estrategia nacional y metodología complementaria para la identificación, caracterización y atención integral de hogares con pobreza oculta, articulando los sistemas de información disponibles. Dicha estrategia incluye, como mínimo: mecanismos de búsqueda activa y detección temprana de indicios de pobreza oculta o regresión socioeconómica; criterios de evaluación integral y contextualizada que privilegien el análisis de la capacidad económica real y sostenible, ingresos efectivos, carga de dependencia, condiciones de salud, endeudamiento crítico, choques económicos recientes y privaciones multidimensionales; procedimientos para el ingreso, reintegro o reclasificación en el SISBÉN; y rutas de acompañamiento, seguimiento y protección del mínimo vital, garantizando criterios técnicos que reflejen la capacidad económica verificable en concordancia con los principios de progreso social.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará la estrategia y metodología complementaria de identificación y tratamiento de la pobreza oculta dentro del plazo previsto en el artículo 10 de la presente ley, garantizando su articulación con la metodología general del SISBÉN, los umbrales patrimoniales y los sistemas de información social disponibles.

ARTÍCULO 8. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO CASTIGO AL PROGRESO. Se garantizará el principio de progresividad de los derechos sociales y del mínimo vital.

Las mejoras marginales, graduales o parciales en las condiciones de vida de un hogar o núcleo familiar, incluidos los mejoramientos de vivienda y las condiciones de habitabilidad, no podrán ser interpretadas como causal suficiente para su exclusión de los beneficios sociales derivados del SISBÉN.

ARTÍCULO 9. GRADUALIDAD EN LA PÉRDIDA DE BENEFICIOS. Cuando un hogar o núcleo familiar pierda su condición de elegibilidad como consecuencia de una recategorización, las entidades responsables de los programas sociales deberán garantizar un período de transición no inferior a doce (12) meses, durante el cual se aplicará una reducción progresiva del beneficio.

PARÁGRAFO 1. Si durante el período de transición se verifica una regresión en la condición socioeconómica del hogar o núcleo familiar, podrá solicitarse su reintegro o reclasificación prioritaria, sin pérdida de continuidad en los beneficios.

PARÁGRAFO 2. El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos de transición, reintegro y protección del mínimo vital.

TÍTULO IV

DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 10. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional expedirá la reglamentación necesaria para la implementación de la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

PARÁGRAFO. Esta reglamentación contemplará el umbral patrimonial, listado de bienes esenciales no constitutivos de exclusión, recategorización desfavorable ni pérdida de beneficios sociales incluidos los enunciados en el numeral 4 del artículo de la presente ley.

ARTÍCULO 11. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



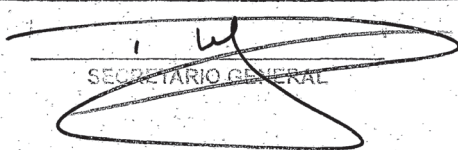
JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRÍGUEZ
Senador de la República
Partido Centro Democrático

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 21 del mes Enero del año 2026

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 348 Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales



SECRETARIO GENERAL

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

Bogotá D.C., 23 de febrero de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 348/26 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN CRITERIOS ESPECIALES DE CALIFICACIÓN, RECATEGORIZACIÓN Y PERMANENCIA EN EL SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN DE POTENCIALES BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS SOCIALES - SISBEN, SE PROTEGE EL MEJORAMIENTO PROGRESIVO DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de 21 de enero de 2026 ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRÍGUEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – ENERO 21 DE 2026

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: Liza Dussán
Revisó: Andrés Rodríguez
Revisó: Dra. Doli Rojas – Jefe (E) Sección

PROYECTO DE LEY NÚMERO 349 DE 2026 SENADO

por medio del cual se reconoce capacidad para contratar con el Estado al grupo étnico Rrom o gitano modificándose el Estatuto General de la Contratación Pública Administrativa y se dictan otras disposiciones.

**Interior**

Bogotá, D.C.,

Doctor

DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ

Secretario General

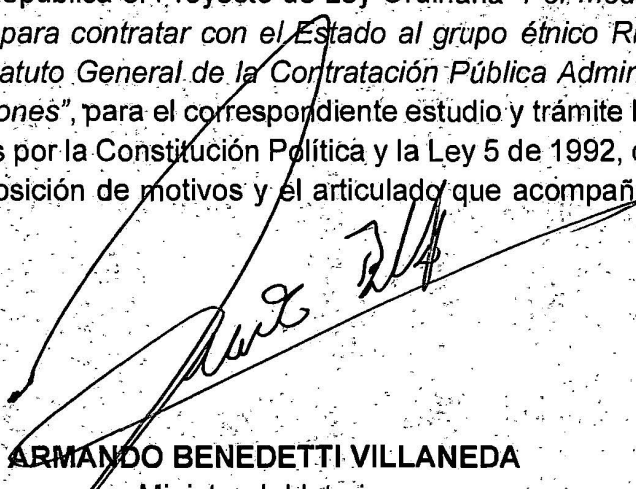
Senado de la República

Asunto: Radicación de proyecto de ley ordinaria *"Por medio del cual se reconoce capacidad para contratar con el Estado al grupo étnico Rrom o Gitano modificándose el Estatuto General de la Contratación Pública Administrativa 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 6° numeral 2°, 139, 140, 145, de la ley 5° de 1992, el abajo suscrito me permito presentar a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley Ordinaria *"Por medio del cual se reconoce capacidad para contratar con el Estado al grupo étnico Rrom o Gitano modificándose el Estatuto General de la Contratación Pública Administrativa 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 ____ DE 2025

"Por medio del cual se reconoce capacidad para contratar con el Estado al grupo étnico Rrom o Gitano modificándose el Estatuto General de la Contratación Pública Administrativa y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 1°. Adicionar el literal P) del numeral 4° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

"Artículo 2. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

[...]

4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa solamente procederá en los siguientes casos:

[...]

P) celebración de contratos o convenios con entidades estatales y los representantes legales de la(s) Kumpania (Kumpaŋy) y/u organizaciones, cuyo objeto esté relacionado con el fortalecimiento de sus formas de gobierno, identidad étnica y cultural, el ejercicio de la autonomía y/o garantía de los derechos del pueblo Rrom o Gitano".

Artículo 2°. Modificar el artículo 6 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

"Artículo 6°. De la capacidad para contratar. Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. También podrán celebrar contratos con las entidades estatales los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, los consejos comunitarios de las comunidades negras regulados por la Ley 70 de 1993 y la(s) Kumpania (Kumpaŋy) y/u organizaciones del pueblo Rrom o Gitano.

Artículo 3°. Adicionar el numeral 10 del artículo 7 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

"Entidades a contratar. Para los efectos de esta ley se entiende por: [...]

10. Kumpania (Kumpaŋy): conjunto de grupos familiares configurados patrilinealmente (patrigrupos), que a partir de alianzas de diverso orden optan por compartir espacios para vivir cerca o para itinerar de manera conjunta dentro del grupo étnico Rrom o gitanos, los cuales deben contar con representación legal inscrito y registrado ante el Ministerio del Interior".

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias".



ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Ministro del Interior

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 27 de enero del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley Acto legislativo ____
No. 349 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito P

SECRETARÍA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes normativos que motivan la presentación del proyecto de Ley.

El principio de diversidad étnica y cultural de la Nación está reconocido en Colombia por el artículo 7° de la Constitución Política de 1991, el cual, a su vez, se desarrolla y amplifica a través de un conjunto diverso de disposiciones que otorgan un especial reconocimiento y protección a todas las etnias y culturas que habitan el territorio colombiano, en condiciones de igualdad y pleno respeto de sus diferencias (Vg. arts 1°, 8, 9, 10, 13, 14, 63, 72 y 93 superiores).

Sus intereses, dignos de protección constitucional reforzada, además, no se reducen a los de sus miembros individualmente considerados, sino que involucran los de las comunidades a las que pertenecen, dotadas de autonomía y singularidad propias¹.

Es tal la importancia de la identidad étnica y cultural como derecho de carácter fundamental que la Corte Constitucional ha expresado de manera invariable y pacífica en su jurisprudencia que aquel "permite reclamar de la sociedad mayoritaria el poder expresarse y autodeterminarse de acuerdo con sus propias maneras de ver el mundo"². Su naturaleza, por supuesto, tiene que ver con "[...] la preservación de los usos, los valores, las costumbres y tradiciones, las formas de producción, la historia y la cultura, y todas las demás situaciones que definen e identifican a la comunidad desde el punto de vista cultural y sociológico, así como a la defensa de su particular cosmovisión espiritual o religiosa, es decir, todos aquellos aspectos que la hacen diversa frente al grupo que podría definirse como predominante"³.

El reconocimiento del pluralismo que les asiste a grupos étnicos y culturales en el ordenamiento jurídico colombiano comporta, a la vez que un deber de no discriminación por la pertenencia a dicha comunidad, un específico mandato de promoción de sus derechos por el Estado Colombiano al ser objeto sistemático de marginación y exclusión a través de los tiempos. De allí que las autoridades deban otorgar igual protección y trato digno a todas las culturas asentadas en el territorio, siempre atendiendo al carácter diferenciado existente entre los grupos étnicos. No en vano, los beneficios que eventualmente gozaran alguno de estos, en principio,

¹ Sentencia T-380 de 1993, C-208 de 2007 y C-882 de 2011, de la Corte Constitucional.

² Sentencia T-778 de 2005 de la Corte Constitucional.

³ Sentencia C-641 de 2012 de la Corte Constitucional.

"deben ser extensivos a los demás, respetando las particularidades socioculturales de cada grupo". Además, la misma sentencia ha enfatizado: "busca proteger la identidad y diversidad de todos los grupos culturales, y no sólo aquella de los indígenas [...]"

Precisamente, bajo esta premisa cabe destacar distintas circunstancias que permiten identificar a otras comunidades o grupos sociales que poseen una cultura propia y que los hace titulares del derecho a la protección de la identidad e integridad cultural.

Es el caso del grupo étnico Rrom o gitano de Colombia que, a pesar de su antigua presencia en territorio colombiano y de haber hecho significativos aportes a la construcción y fortalecimiento de la nacionalidad colombiana, "ha vivido al margen de cualquier tipo de ciudadanía -económica, social, política, cultural"⁴, lo que ha llevado a sus miembros de modo secular "[...] a vivir bajo importantes grados de exclusión y marginalidad, elementos de los que se ha nutrido su autoinvisibilización"⁵.

Lo anterior se manifiesta, entre otros aspectos, en materia de desarrollos administrativos y normativos, es decir, frente a los actos y la regulación específica expedida por parte del Estado colombiano para reconocer a este grupo étnico en particular.

Sobre este particular, es importante indicar que tan sólo hasta el 20 de febrero de 1998, mediante el Oficio 0864 la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, reconoció al pueblo Rrom o Gitano de Colombia. Desde dicho reconocimiento, en las leyes que han aprobado el Plan Nacional de Desarrollo de los años siguientes han contemplado medidas afirmativas para la protección de los derechos fundamentales del grupo étnico Rrom o gitano. Al respecto, la primera Ley que se expidió fue la 508 de 1999 (Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002) que estableció que el Gobierno debía velar por la integración del pueblo Rrom a sus propósitos de lucha contra la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida, respetando sus particularidades culturales y concertando con este grupo las acciones para la atención de sus principales problemas (Art. 13.2).

⁴ Sentencia C-359 de 2013 de la Corte Constitucional.

⁵ Pueblo Rrom -Gitano- de Colombia. "Haciendo camino al andar". Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Elaborado por Ana Dalila Gómez Baos, Rromni-Gitana kumpania de Colombia, experta en temas étnicos y en derechos colectivos y culturales del pueblo Rrom-Gitano, 2010.

⁶ Ibidem.

Posteriormente, se profirió la Ley 812 de 2003 (Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006), que instituyó en relación con los Rrom, una serie de mecanismos para que reconocieran sus derechos y prácticas consuetudinarias, se promovieron programas y proyectos orientados a mejorar sus condiciones de vida (fortalecimiento de los grupos étnicos, punto 9). En ese contexto, el Ministerio del Interior emitió la Circular No. 1629 de 2003 dirigida a gobernadores y alcaldes para que implementaran medidas y acciones especiales a favor del pueblo Rrom y mediante el Acuerdo No. 273 de 2004 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, se implementó un programa de afiliación de la población Rrom al sistema general de seguridad social en salud (régimen subsidiado en salud).

A continuación, se expidió la Ley 1151 de 2007 (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010), que dispuso desarrollar estrategias para beneficio de todos los grupos étnicos (incluye Rrom o Gitano), que respondiera a las características particulares de cada grupo. Específicamente para la población Rrom se indicó que se avanzaría en la realización de estudios que permitan contar con un mayor conocimiento y difusión de sus características, riqueza sociocultural y cosmovisión.

En este periodo se emitió el Decreto reglamentario 2957 de 2010 que contiene por primera vez un marco normativo para la protección integral de los derechos de esta población. Este decreto expedido en virtud de la potestad reglamentaria que le asiste al Gobierno, reconoce a los Rrom o Gitanos como un grupo étnico con una identidad cultural, que mantiene una conciencia étnica, que posee su forma de organización social y lengua, y que ha definido sus instituciones políticas y sociales, además de valorar las contribuciones que históricamente ha realizado al proceso de conformación de la nacionalidad colombiana, por lo que se le debe garantizar su conservación, desarrollo de cultura y forma de vida (art. 6°); en materia de nomadismo reconoce que es un aspecto de su identidad cultural y estilo de vida, que significa ante todo una manera de ver el mundo y una cosmovisión particular, que subsiste aun cuando no esté realizando desplazamientos permanentemente al hacer parte de su espiritualidad e imaginario colectivo (art. 4°); la formulación de políticas públicas y de programas gubernamentales deben tener en consideración la amplia movilidad geográfica e itinerancia de sus kumpaño (art. 5°); establece una Comisión Nacional de Diálogo, como espacio de interlocución entre el Estado y el grupo étnico, con la presencia de distintos ministerios y representantes de las kumpaño y organizaciones constituidas (art. 10); radica en cabeza del Ministerio de Vivienda proporcionar a través de las convocatorias que establezca el Fondo Nacional de Vivienda, el acceso a una vivienda digna mediante la asignación del subsidio familiar de vivienda de interés prioritario (art. 13); y, finalmente, establece

medidas de inclusión educativa, protección y promoción de prácticas culturales y acceso a la seguridad social integral (arts. 14 a 20).

Asimismo, se expidió la Ley 1381 de 2010, en virtud de la cual se reconoció entre otras lenguas nativas a la lengua romaní hablada por las comunidades del pueblo Rrom o Gitano (arts. 1° y 5°), con base en dicho reconocimiento se ordenó la adopción de medidas de preservación, salvaguarda y fortalecimiento de la lengua.

Por su parte, el Decreto-Ley 4634 de 2011 dictó medidas de asistencia, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes del pueblo Rrom o Gitano. En el artículo 1° de dicha normativa se dispuso que las medidas de atención, asistencia y reparación para la kumpaño, incorporarán un *enfoque diferencial y acciones afirmativas* para garantizar el derecho a la integridad cultural, la igualdad material y la pervivencia física y cultural. Estas medidas deben implementarse con la *participación* de autoridades y representantes registrados legalmente, así como de organización propias con la finalidad de respetar el sistema jurídico, la organización social y el sistema de valores y creencias de este pueblo.

La Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014), dispuso que las autoridades del pueblo Rrom pueden presentar solicitudes de subsidio -integral de reforma agraria- a nombre de los beneficiarios (art. 63, parágrafo 2). Además, comprometió al Gobierno en adoptar una política pública nacional de equidad de género para garantizar los derechos humanos de las mujeres, teniendo en cuenta las particularidades que afectan a los grupos de población como los Rrom o Gitanos (art. 177).

Seguidamente, la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), estableció que la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos articulará, coordinará y supervisará la implementación de la Política Integral de Derechos Humanos de acuerdo con la "Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034", lo que incluye el diseño, coordinación, articulación y seguimiento de la Política para la prevención del reclutamiento, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos de delincuencia organizada, incorporándose, a su vez, un enfoque diferencial étnico para los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el Pueblo Rrom (Art. 123).

Finalmente, con la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022), se implementó una serie de pactos entre los cuales se encuentra el de equidad, en

función del cual las entidades estatales del orden nacional deben identificar un marcador presupuestal especial para las asignaciones presupuestales para los pueblos indígenas, comunidades negras, afros, raizales, palenqueros y Rrom, con el fin de preparar anualmente un informe de los recursos y los resultados obtenidos en desarrollo de estos pueblos de la vigencia inmediatamente anterior y los recursos apropiados para la vigencia en curso (Art. 219).

Concluido el anterior recuento normativo, si bien se puede evidenciar que la población Rrom o Gitana ha sido objeto de algunos avances normativos y de acciones afirmativas para la protección de sus derechos fundamentales y fortalecimiento de su identidad cultural, para superar su invisibilización requiere de un mayor desarrollo legal y reglamentario que, en la práctica, permita hacer frente a su bajo nivel de vida expresado en términos de pobreza, inequidad, violencia y exclusión social⁷.

Sus necesidades, por lo tanto, están cifradas no solo en clave de su reconocimiento como pueblo étnico, sino en obtener por parte del legislador colombiano un tratamiento simétrico -en igualdad de condiciones- de sus derechos individuales y colectivos respecto de los otorgados a los demás grupos étnicos y culturales que hacen parte de la diversidad del país, en atención a sus diferencias, como es el tema de la capacidad para contratar con el Estado que se les reconoció a las distintas formas organizativas a través de la Ley 2160 de 2021.

2. Justificación de la modificación normativa propuesta

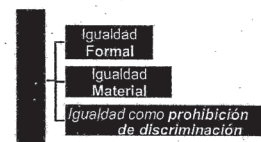
En este sentido, llama la atención que las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, que conforman el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP-, no incluyen disposiciones que otorguen capacidad jurídica al grupo étnico Rrom o Gitano para celebrar negocios jurídicos con las entidades del Estado, así como tampoco incorporan causales de contratación que permitan celebrar directamente negocios jurídicos, cuyo objeto esté relacionado de forma principal con el fortalecimiento de sus formas de gobierno, identidad étnica y cultural, el ejercicio de su autonomía y/o garantía de sus derechos como grupo étnico, como sí se presenta en la actualidad frente a otras comunidades y organizaciones étnicas, por virtud de lo dispuesto en la Ley 2160 de 2021.

⁷ Consultar el siguiente enlace web: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-poblacion-gitana-rom-2019.pdf>.

Lo anterior, impone abordar el derecho fundamental a la igualdad y, en ese sentido, resaltar que las modificaciones normativas propuestas a las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, se constituye en una acción afirmativa de equiparación -frente a otras comunidades y formas organizativas- de una situación de desventaja en la que actualmente se encuentra el pueblo Rrom o Gitano en cuanto a la capacidad jurídica para contratar con el Estado, en particular, frente a los postulados de contratación directa.

En ese orden de ideas, la Constitución Política, en su artículo 13, permite que el Estado Colombiano adopte medidas diferenciadas en favor de los grupos discriminados o marginados, con el fin de promover las condiciones necesarias para que se logre una igualdad real y efectiva, es decir, la igualdad no debe interpretarse exclusivamente bajo el postulado de "igualdad ante la ley", por lo que su alcance se entiende en función de concebirla como un principio mediante el cual se busca superar las barreras que limitan o impiden la práctica de los derechos.

Al respecto, la Corte Constitucional, en su jurisprudencia, ha señalado que el principio de igualdad comprende tres dimensiones, a saber: (i) *La igualdad formal o igualdad ante la ley*, la cual implica que las normas deben ser aplicadas de manera uniforme a todas las personas, lo que supone la supresión de algún tipo de privilegio⁸; (ii) *La igualdad material*, que lleva a que todos los individuos gocen de las mismas oportunidades, teniendo como principio que una norma jurídica no puede dar tratos diferentes ante situaciones iguales, aunque puede hacerlo si los supuestos son distintos⁹; y, (iii) *La igualdad como prohibición de discriminación* que proscribiera cualquier acto que conlleve violaciones de derechos fundamentales basadas en criterios no taxativos que han sido usados para afectar el derecho a la igualdad¹⁰.



Así las cosas, y en armonía con los pilares esenciales del Estado Social de Derecho, la igualdad implica el deber de crear un sistema jurídico mediante el cual se garantice la igualdad material, lo que permite la realización de tratos diferenciados

⁸ Sentencia C-586 de 2016 de la Corte Constitucional.
⁹ Sentencia T-909 de 2011 de la Corte Constitucional.
¹⁰ Sentencia C-178 de 2014 de la Corte Constitucional.

para así poder superar la desigualdad social.

En este escenario, las acciones afirmativas cumplen un rol determinante para garantizar que la organización política cumpla con sus metas sociales de protección y avance hacia una justicia social. Sobre el particular, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-174 de 2004, precisó que la creación de acciones afirmativas se fundamenta en el "párrafo de la Constitución, cuando éste se refiere al propósito de asegurar la igualdad dentro del marco social justo. También el artículo 2º al consagrar los deberes sociales del Estado, propugna por el cumplimiento de uno de los fines esenciales, cual es garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo".

Bajo este entendido, con la modificación del artículo 7º de la Ley 80 de 1993 y del literal 4º del artículo 2 de la ley 1150 de 2007, se procura que el pueblo Rrom o Gitano pueda contratar de manera directa contratos y convenios con Entidades Estatales, cuando quiera que el objeto esté relacionado con el fortalecimiento de sus formas de gobierno, identidad étnica y cultural, el ejercicio de la autonomía y/o garantía de sus derechos. Por lo anterior, es factible indicar que la adición normativa que se propone constituye una acción afirmativa o medida mediante la cual se busca corregir el trato discriminatorio e injustificado al no haberse contemplado dentro del referido articulado un trato diferenciado para este grupo étnico -igualdad material-, así como contrarrestar su exclusión en las modificaciones efectuadas en la ley 2160 de 2021 -igualdad como prohibición de discriminación-.

En conclusión, con la propuesta normativa presentada se pretende equiparar al pueblo Rrom o Gitano y a las demás comunidades étnicas -comunidades indígenas y NARP- en cuanto a su capacidad para celebrar contratos de manera directa con las Entidades Estatales, con garantía, en todo caso, de sus diferencias y especificidades, lográndose con ello no sólo un trato igualitario sino también impactando positivamente en su realidad social, económica, política y cultural.

3. Conflicto de intereses

De acuerdo con lo establecido en la Ley 2003 de 2019, que modificó parcialmente la ley 5ª de 1992 en lo atinente al régimen de conflicto de interés de los congresistas, es de señalarse que esta propuesta de iniciativa legislativa no configura un beneficio de carácter particular para ningún congresista que la suscriba, comoquiera que su propósito es otorgar al pueblo Rrom o Gitano capacidad jurídica para celebrar contratos de manera directa con el Estado,

particularmente a la kumpañia y sus organizaciones, sin que se tenga conocimiento de la condición de algún congresista como integrante de este pueblo o grupo étnico que podría generar un conflicto de interés con el ejercicio de sus funciones.

No obstante, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, no exime al congresista de identificar causales adicionales y de carácter individual.

4. Análisis de impacto fiscal

De conformidad con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 "[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", se aclara que los artículos propuestos no generan afectación de ningún tipo al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En este orden, se entiende que los gastos que podrían generarse con la presente iniciativa legislativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de los municipios, distritos y departamentos, siendo ello compatible con los mandatos de naturaleza orgánica sobre distribución de competencias y recursos contenidos en la Ley 715 de 2001.

5. Competencia del Congreso

Los artículos 114 y 115 de la Constitución señalan que le corresponde al Congreso de la República hacer las Leyes, función entre la que se encuentra la de "interpretar, reformar y derogar las Leyes", por lo que el presente proyecto Ley tiene procedencia al cumplir su competencia.

[Signature]
ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Ministro del Interior

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
EL día 27 de enero del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley Acto legislativo
No. 349 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
[Signature]
SECRETARIO GENERAL

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

Bogotá D.C., 27 de enero de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 349/2026 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE RECONOCE CAPACIDAD PARA CONTRATAR CON EL ESTADO AL GRUPO ÉTNICO ROOM O GITANO MODIFICÁNDOSE EL ESTATUTO GENERAL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ADMINISTRATIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Doctor Armando Alberto Benedetti Villaneda – Ministro del Interior. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

[Signature]
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – ENERO 27 DE 2026

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

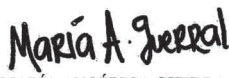
[Signature]
LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

[Signature]
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Profesora: Alejandra Cañón V.
Revisó: Andina Rodríguez
Revisó: Dra. Doll Rojas – Jefe (E) Sección Leyes

PROYECTO DE LEY NÚMERO 357 DE 2026 SENADO

por medio, del cual se fortalece la sostenibilidad del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se combate la evasión, se incentiva la formalización, la cultura de pago y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá, 25 de febrero de 2025</p> <p>Doctor DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ Secretario General SENADO DE LA REPÚBLICA Ciudad</p> <p>Asunto: Radicación Proyecto de Ley "Por medio del cual se fortalece la sostenibilidad del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se combate la evasión, se incentiva la formalización, la cultura de pago y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Secretario:</p> <p>De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presento ante el Congreso de la República el proyecto de ley "Por medio del cual se fortalece la sostenibilidad del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se combate la evasión, se incentiva la formalización, la cultura de pago y se dictan otras disposiciones" iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previstos en el artículo 145 de la precitada ley.</p> <p>Solicito al señor Secretario se sirva darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>MARÍA ANGÉLICA GUERRA Senadora de la República</p>	<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NO.</p> <p>"Por medio del cual se fortalece la sostenibilidad del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se combate la evasión, se incentiva la formalización, la cultura de pago y se dictan otras disposiciones"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente ley tiene por objeto establecer un marco de incentivos económicos y tarifarios orientados a fortalecer la cultura de pago del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), garantizando la sostenibilidad financiera del sistema de salud mediante la reducción de la evasión y la formalización del parque automotor.</p> <p>ARTÍCULO 2º. PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y BENEFICIO. El acceso a los beneficios tarifarios establecidos en esta ley se fundamenta en el cumplimiento estricto de la normativa de tránsito. El Estado reconoce y premia el comportamiento responsable del ciudadano que protege su patrimonio y la vida de terceros a través del aseguramiento.</p> <p>ARTÍCULO 3º. TARIFA DIFERENCIAL PARA LA FORMALIZACIÓN. Establézcase una tarifa diferencial con una reducción permanente del cincuenta por ciento (50%) sobre el valor de la prima base del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).</p> <p>Esta tarifa preferencial tiene como fin exclusivo reducir la evasión, proteger la economía y el sistema de salud y fomentar la formalización de los vehículos que constituyen herramientas de trabajo y transporte esencial. En consecuencia, aplicará únicamente a las siguientes categorías del parque automotor, definidas según la clasificación técnica del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT):</p> <p>1. Vehículos de transporte individual y rural (motos y similares):</p> <p>a) Ciclomotores: vehículos de dos ruedas con motor térmico de cilindrada no superior a 50 c.c. o motor eléctrico.</p> <p>b) Motocicletas de bajo cilindraje (menos de 100 c.c.): vehículos de dos ruedas destinados al transporte básico y economía de subsistencia.</p>
<p>c) Motocicletas de cilindraje medio (de 100 c.c. y hasta 200 c.c.): vehículos de dos ruedas que constituyen el grueso de la fuerza laboral de mensajería, domicilios y transporte rural.</p> <p>d) Motocarros, tricimotos y cuadríciclos: vehículos automotores de tres o cuatro ruedas, carrozados o no, con capacidad para el transporte de pasajeros o carga, fundamentales para la movilidad en municipios de categorías 4, 5 y 6.</p> <p>2. Vehículos de servicio público de pasajeros (transporte formal):</p> <p>e) Autos de negocios y taxis: vehículos de servicio público individual de pasajeros, debidamente registrados y vinculados a empresas de transporte legalmente constituidas.</p> <p>f) Microbuses urbanos: vehículos destinados al servicio público colectivo con capacidad de hasta 19 pasajeros.</p> <p>g) Buses y busetas urbanas: vehículos de servicio público colectivo municipal o distrital.</p> <p>h) Vehículos de servicio público intermunicipal: Vehículos autorizados para operar en el radio de acción nacional, conectando los territorios (buses, busetas y microbuses de carretera).</p> <p>PARÁGRAFO 1 (EXCLUSIONES TÉCNICAS). Quedan expresamente excluidas de este beneficio las motocicletas de alto cilindraje (superiores a 200 c.c.) y los vehículos particulares de lujo, por considerarse que su tenencia denota capacidad de pago suficiente.</p> <p>PARÁGRAFO 2. La Superintendencia Financiera de Colombia deberá ajustar anualmente las tablas tarifarias respetando taxativamente las categorías aquí descritas, sin poder excluir a ninguna de ellas mediante acto administrativo inferior a la Ley.</p> <p>ARTÍCULO 4º. INCENTIVO AL BUEN COMPORTAMIENTO VIAL (BONUS). Créase el descuento por <i>Baja Siniestralidad</i>, como mecanismo de reconocimiento al conductor responsable. Este descuento será acumulable a la tarifa diferencial y se aplicará de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 5% de descuento adicional: por la renovación oportuna de la póliza antes de su vencimiento. 5% de descuento adicional: para los propietarios que no reporten siniestros que afecten la póliza en los últimos dos (2) años consecutivos. 	<p>ARTÍCULO 5º. MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA Y FACILITACIÓN DE ACCESO AL SOAT. Con el objetivo de ampliar la cobertura efectiva y reducir los índices de evasión, el Ministerio de Transporte, en coordinación técnica con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y la Superintendencia Financiera de Colombia, establecerá los protocolos de interoperabilidad en tiempo real entre el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) y el sistema asegurador.</p> <p>Para tal efecto, se disponen las siguientes obligaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> Canales de acceso y notificación: las compañías aseguradoras deberán habilitar canales digitales de pago masivo y simplificado. De igual modo, será obligatorio el envío de notificaciones digitales automáticas (vía mensaje de texto o correo electrónico) al propietario del vehículo recordándole la fecha de vencimiento con un enlace directo de pago, con al menos treinta (30) días de antelación. Fiscalización tecnológica: la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), la Dirección de Tránsito y Transportes de la Policía Nacional (DITRA) y las demás entidades encargadas y necesarias para este proceso utilizarán la base de datos unificada con el fin de implementar sistemas de detección automática de evasión a través de las cámaras de fotodetección y peajes electrónicos existentes en el territorio nacional, cruzando la placa del vehículo con la vigencia de la póliza en tiempo real. <p>ARTÍCULO 6º. INTEROPERABILIDAD Y CONTROL TÉCNICO. Para garantizar la transparencia y la seguridad jurídica, el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), la ADRES y las compañías aseguradoras deberán operar bajo un sistema de información unificado y en tiempo real. Las autoridades de tránsito priorizarán el uso de herramientas tecnológicas y cruce de bases de datos para identificar la evasión, garantizando el debido proceso en la notificación a los ciudadanos.</p> <p>ARTÍCULO 7º. EVALUACIÓN DE IMPACTO Y SOSTENIBILIDAD. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Transporte y la Superintendencia Financiera de Colombia, realizará una evaluación bienal (cada dos años) sobre la implementación de la presente ley.</p> <p>Dicha evaluación deberá medir, como mínimo:</p> <ol style="list-style-type: none"> La sostenibilidad financiera del ramo SOAT y el comportamiento de la siniestralidad vial. Cobertura efectiva y atención a víctimas. Comportamiento de los índices de evasión y fraude al sistema. La suficiencia de la tarifa frente a los costos de salud. La formalización del parque automotor.

PARÁGRAFO. La evaluación, los resultados y los estudios técnicos de soporte serán de carácter público y acceso abierto. Deberán publicarse en los canales digitales oficiales de las entidades responsables, en formatos que permitan su consulta, reutilización y análisis, garantizando el principio de transparencia.

ARTÍCULO 8º. REQUISITO PARA TRÁMITES. Para la realización de cualquier trámite de tránsito, incluyendo trasposos, levantamiento de prendas o actualizaciones ante los organismos de tránsito, será requisito indispensable acreditar la vigencia del SOAT. Esta medida busca proteger al comprador de buena fe y garantizar la cadena de legalidad del vehículo.

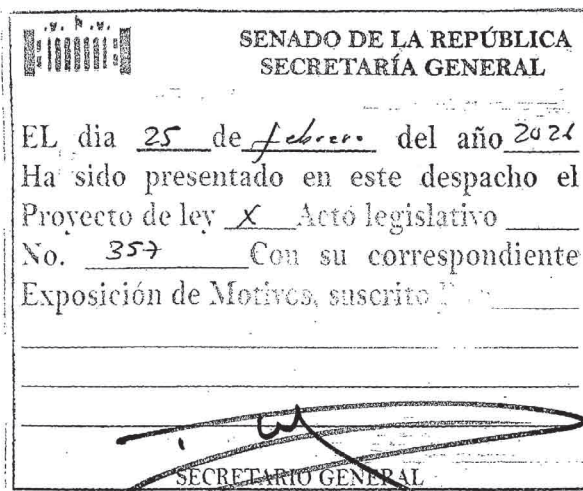
ARTÍCULO 9º. MECANISMOS DE FINANCIACIÓN. La sostenibilidad de los beneficios otorgados en la presente ley se fundamentará en el aumento del recaudo derivado de la disminución de la evasión.

ARTÍCULO 10º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Maria A. Guerra

MARÍA ANGÉLICA GUERRA
Senadora de la República



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY N°

“Por medio del cual se fortalece la sostenibilidad del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se combate la evasión, se incentiva la formalización, la cultura de pago y se dictan otras disposiciones”

I. INTRODUCCIÓN Y PANORAMA GENERAL

La crisis del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) en Colombia ha dejado de ser una disfunción sectorial para convertirse en una verdadera emergencia fiscal y de política pública, evidenciada en el deterioro persistente de los indicadores de solvencia, liquidez y sostenibilidad. Al cierre fiscal de 2025, la subcuenta ECAT administrada por la ADRES registró un déficit superior a los 2,8 billones de pesos, cifra que representó un aumento del 34% frente al año anterior, equivalente al 0,2% del Producto Interno Bruto (PIB). Este desbalance no solo compromete la viabilidad financiera del esquema de aseguramiento obligatorio, sino que obliga al Estado a redirigir recursos destinados a inversión social para cubrir ineficiencias estructurales, fallas de diseño y prácticas ilícitas que erosionan la base del sistema.

Alta evasión

El origen del problema se encuentra, en buena medida, en los niveles masivos de evasión. De acuerdo con las cifras consolidadas del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) y la Superintendencia Financiera, de un parque automotor registrado de 19,4 millones de vehículos, cerca de 10 millones cuentan con una póliza SOAT vigente. Esto implica una tasa de evasión del 49%, es decir, aproximadamente 9,6 millones de vehículos circulan diariamente sin cobertura. En términos fiscales, esta informalidad traslada al sistema público de salud un riesgo financiero latente estimado en 4,5 billones de pesos anuales, profundizando las presiones sobre un sistema ya altamente tensionado y debilitando los principios de corresponsabilidad y mutualidad que sustentan el seguro obligatorio.

Categorización del parque automotor colombiano 2025

Categoría de Vehículo	Registrados (RUNT) en millones	Con SOAT vigente en millones	Vehículos evasores en millones	Tasa de evasión (%)
Motocicletas	12.2	4.7	7.4	61%
Vehículos familiares	5.3	3.7	1.6	31%

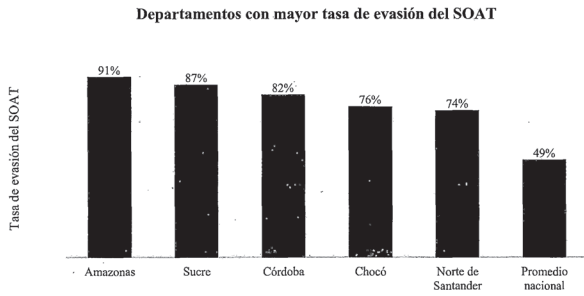
Taxis y serv. público	1.0	0.9	0.1	10%
Carga y otros	1.1	0.8	0.4	39%
Total	19.4	10.1	9.6	49%

Fuente: RUNT, Superintendencia Financiera y Fasecolda. Elaboración propia

La evasión no se distribuye de manera homogénea. El segmento de motocicletas, que representa el 63% del parque automotor nacional (con 12,2 millones de unidades registradas) concentra los mayores niveles de incumplimiento. En este grupo, la evasión del SOAT alcanza el 61%, reflejando una combinación crítica de alta exposición al riesgo y baja cobertura efectiva.

A ello se suma una fuerte concentración territorial. Departamentos como Amazonas, Sucre, Córdoba y Norte de Santander presentan tasas de evasión superiores al 70%, configurando verdaderas zonas de desaseguramiento. En esos territorios, la atención de la siniestralidad vial se financia casi en su totalidad con recursos fiscales generales a través de la ADRES o se traduce en pasivos no financiados para la red pública hospitalaria, agravando los desequilibrios financieros del sistema de salud.

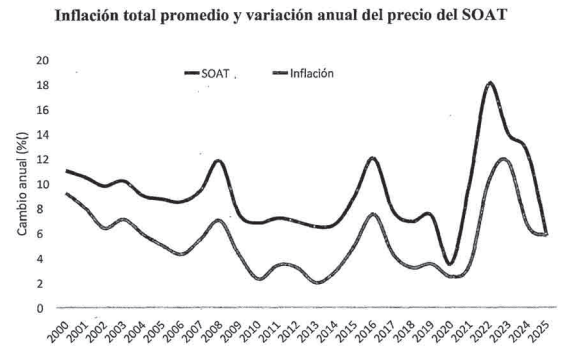
El caso del departamento de Sucre ilustra con claridad esta dinámica de inviabilidad. Allí, la evasión supera el 80% y se acentúa en municipios como Síncelejo, donde el colapso histórico del transporte público formal dejó a la motocicleta como principal (y en muchos casos único) medio de movilidad y sustento económico para miles de familias. En este contexto, caracterizado por la expansión del mototaxismo como actividad de subsistencia, el incumplimiento masivo no obedece primordialmente a una cultura de ilegalidad, sino a una barrera económica objetiva. Para un conductor con ingresos diarios de supervivencia, el costo pleno de la póliza representa una carga desproporcionada frente a su capacidad de pago, transformando el seguro obligatorio en un bien excluyente.



Fuente: RUNT. Elaboración propia

Precios del SOAT creciendo por las nubes

Este fenómeno se ve reforzado por un desalineamiento histórico entre la evolución del precio del SOAT y la inflación total de la economía. Desde el año 2000, la variación del SOAT ha superado de manera sistemática al cambio anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC), con brechas especialmente marcadas en periodos de choque macroeconómico. El resultado ha sido un encarecimiento real sostenido de un seguro obligatorio que, combinado con una baja probabilidad de detección y sanción, genera un incentivo económico claro a la evasión, particularmente entre hogares de bajos ingresos y en segmentos de alta rotación del parque automotor. Así, el problema del SOAT no puede explicarse únicamente como una falla de cultura de cumplimiento, sino como una distorsión en el diseño de precios y en los mecanismos de enforcement, donde el aumento persistente del costo real del seguro termina erosionando la base de mutualidad que pretende financiar.



Fuente: DANE, Superintendencia Financiera. Elaboración propia

Siniestralidad, costo promedio y fraude

Desde el punto de vista técnico-actuarial, la situación se agrava por el comportamiento de la siniestralidad vial. La frecuencia de eventos superó su umbral histórico y alcanzó un índice del 9% en el segmento de motocicletas, frente a apenas un 2% en vehículos familiares. Esta brecha (una desproporción técnica del 522%) hace inviable el esquema de mutualización homogénea del riesgo. En términos de severidad, el costo promedio por siniestro pagado por las aseguradoras pasó de 1,8 millones de pesos en 2020 a 3,4 millones en 2025, un incremento del 88% que excede tanto la inflación acumulada del periodo (32%) como el IPC Salud (41%). Esta divergencia, sin duda, sugiere la existencia de presiones inflacionarias asociadas a fraude asistencial, sobrecostos en la cadena de suministro de material de osteosíntesis y prácticas ineficientes en los servicios de rehabilitación.

Igualmente, las estimaciones forenses de la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda) indican que el fraude estructurado (incluyendo modalidades como el gemelo de pólizas, las IPS de papel y los cobros por accidentes no viales) drena aproximadamente 850 mil millones de pesos anuales del sistema, equivalentes al 18% de las primas emitidas. Estos recursos, que deberían destinarse a la atención de las más de 980 mil víctimas

lesionadas reportadas en el último año calendario, terminan financiando rentas ilegales y profundizando el déficit estructural del sistema.

Como consecuencia, la Ley de los Grandes Números, sobre la cual se fundamenta el seguro obligatorio, colapsó. La siniestralidad combinada (que integra gastos técnicos y administrativos) cerró 2025 en un ratio del 118%, lo que implicó que por cada 100 pesos recaudados en primas el sistema gastó 118. Esta pérdida técnica de 18 pesos por unidad monetaria ha sido absorbida mediante la liberación de reservas de desviación de siniestralidad y procesos de capitalización patrimonial, reduciendo el margen de solvencia del ramo en 12 puntos básicos y provocando la salida de dos aseguradoras multinacionales del mercado del SOAT en los últimos 36 meses.

Falta de control

A este panorama se suma la ineficiencia del control policial manual. La Dirección de Tránsito y Transporte (DITRA) cuenta con cerca de 6.500 unidades en vía para cubrir más de 17.000 kilómetros de red nacional y miles de kilómetros adicionales de vías urbanas, frente a un universo de 9,6 millones de vehículos evasores. Es decir, la probabilidad estadística de que un evasor sea detenido en un control físico es de apenas 0,03 % al día, lo que convierte la evasión en una decisión económicamente racional.

Ahora bien, Colombia dispone de una infraestructura tecnológica subutilizada. Las 680 cámaras de fotodetección (SAST) autorizadas por el Ministerio de Transporte y los más de 180 peajes electrónicos interoperables bajo la marca Colpass tienen capacidad para realizar cerca de 14 millones de lecturas diarias de placas mediante sistemas ALPR. Estudios técnicos de la Agencia Nacional de Seguridad Vial muestran que la implementación del control automático del SOAT podría incrementar la detección de evasores en un 4.500%, elevando la probabilidad de sanción hasta el 95% en corredores estratégicos.

Al respecto, modelos econométricos de la Universidad Nacional estiman que esta medida permitiría reducir la evasión del 49% actual al 12% en un periodo de 18 meses, generando alrededor de 3,2 billones de pesos adicionales en primas emitidas, suficientes para cerrar el déficit de la ADRES sin recurrir a aumentos tributarios.

La experiencia internacional respalda esta estrategia. En España, el sistema FIVA redujo la evasión del 15% al 4% en cinco años mediante el cruce telemático de información. En Colombia, sin embargo, la integración entre el RUNT y las aseguradoras presenta una latencia de hasta 24 horas, lo que impide la validación en tiempo real y facilita la falsificación de pólizas digitales, delito que, según la Fiscalía General de la Nación, ha crecido un 200%.

En este contexto, la exigencia de validación del SOAT para trámites notariales, traspasos y levantamiento de prendas es un mecanismo fundamental para cerrar el ciclo de la informalidad, bloqueando la comercialización de cerca de 4,5 millones de vehículos usados que cambian de propietario anualmente sin estar al día en sus obligaciones.

Importancia del presente proyecto de ley

La tasa de mortalidad vial de 16,5 por cada 100.000 habitantes sitúa a Colombia muy por encima del promedio de la OCDE (5,6), mientras que el costo económico total de la siniestralidad vial alcanza el 2,8% del PIB, de acuerdo con cálculos del Banco Mundial. Estas cifras justifican una intervención legislativa decidida, no solo como una medida de saneamiento financiero del SOAT, sino como una estrategia integral de desarrollo económico y protección social. La interoperabilidad total en tiempo real entre Fasecolda, el RUNT y la Policía Nacional permitiría eliminar costos de transacción estimados en 45.000 millones de pesos anuales en horas-hombre, liberando capacidad operativa para fortalecer la seguridad ciudadana y restaurar la sostenibilidad del sistema.

II. JUSTIFICACIÓN

El presente proyecto de ley corrige una falla clásica de política pública asociada a la obligatoriedad de bienes con demanda altamente sensible al ingreso. Cuando un seguro es obligatorio pero su precio resulta incompatible con la capacidad de pago de amplios segmentos de la población, el resultado no es mayor cobertura sino informalidad y menor recaudo. Al introducir una tarifa diferencial focalizada, la ley realinea el precio del SOAT con la realidad económica de los hogares y actividades productivas que dependen del vehículo como insumo básico, permitiendo que la obligatoriedad sea efectiva y no meramente declarativa.

El esquema propuesto sustituye un enfoque punitivo ineficiente por un sistema de incentivos positivos, coherente con la evidencia internacional en regulación del cumplimiento. El reconocimiento explícito al buen comportamiento (mediante descuentos por renovación oportuna y baja siniestralidad) transforma al asegurado de sujeto pasivo de la norma en agente racional que internaliza los beneficios de cumplir.

Además, la segmentación técnica de las categorías beneficiarias introduce un principio de equidad horizontal que hoy no existe en el diseño tarifario. Al diferenciar entre vehículos que realizan actividades productivas esenciales y vehículos de alto poder adquisitivo, la ley evita subsidios regresivos implícitos y asegura que los beneficios se concentren donde el impacto social y fiscal de la formalización es mayor.

Como ya se expuso previamente, la modernización tecnológica contemplada en el presente proyecto reduce drásticamente los costos de transacción asociados al aseguramiento

obligatorio. La interoperabilidad en tiempo real elimina fricciones administrativas, errores de información y vacíos operativos que hoy dificultan la compra, verificación y fiscalización del SOAT. Un sistema simple, automático y verificable disminuye la evasión no intencional y fortalece la confianza en la institucionalidad del seguro.

En este sentido, el uso prioritario de fiscalización tecnológica permite reasignar recursos públicos escasos hacia actividades de mayor valor social. Al reemplazar controles manuales intensivos en personal por mecanismos automatizados de verificación, el Estado incrementa la eficiencia del gasto público, mejora la capacidad disuasiva del control y libera fuerza operativa para tareas de seguridad vial y ciudadana, sin incrementar el tamaño del aparato estatal.

Desde el punto de vista no pecuniario, la exigencia de SOAT vigente como condición para trámites de tránsito cierra un eslabón del ciclo de informalidad. Es decir, la transferencia de vehículos fuera de la legalidad. Esta medida protege al comprador de buena fe, fortalece la trazabilidad del parque automotor y evita que la evasión se perpetúe a través del mercado secundario. Con ello, la ley ataca no solo el flujo, sino el stock de informalidad acumulada.

También se propone la evaluación bienal obligatoria del presente proyecto, ya que esta medida introduce una disciplina institucional ausente en reformas previas. Al exigir medición periódica, indicadores verificables y publicación abierta de resultados, la ley incorpora un mecanismo de corrección dinámica que permite ajustar tarifas, incentivos y controles con base en evidencia empírica.

Es importante decirlo, en este proyecto la reducción de la evasión genera un efecto virtuoso de recaudo que convierte la reforma en un escenario de beneficio mutuo para el Estado, los asegurados, el sistema de salud y los consumidores. A medida que más vehículos ingresan a la formalidad, el aumento del número de aportantes permite incrementar el recaudo total aun con primas unitarias más bajas, ampliando la base de mutualidad y diluyendo el riesgo agregado. Este efecto de escala fortalece la estabilidad financiera del SOAT, reduce la necesidad de subsidios fiscales y mejora la capacidad de respuesta ante la siniestralidad, al tiempo que disminuye el incentivo a nuevos aumentos tarifarios. En pocas palabras, la presente ley no plantea un sacrificio fiscal, sino que por el contrario, es una estrategia de eficiencia recaudatoria. Menos evasión implica más ingresos, mayor cobertura efectiva y un sistema que se autofinancia.

Bibliografía

Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). (2025). Informe de ejecución presupuestal y estado de la subcuenta ECAT – vigencia 2024–2025. ADRES.

Agencia Nacional de Seguridad Vial. (2024). Estudios técnicos sobre control automatizado, evasión del SOAT y siniestralidad vial en Colombia. ANSV.

Banco Mundial. (2023). The high toll of traffic injuries: Unacceptable and preventable. Banco Mundial.

Banco Mundial. (2024). Road safety performance review: Colombia. Banco Mundial.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025). Índice de Precios al Consumidor (IPC) – series históricas nacionales. DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025). Índice de Precios al Consumidor – salud (IPC Salud). DANE.

Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda). (2024). Informe forense sobre fraude estructurado en el SOAT. Fasecolda.

Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda). (2025). Estadísticas del ramo SOAT: primas, siniestralidad y solvencia. Fasecolda.

Fiscalía General de la Nación. (2024). Informe sobre delitos asociados a la falsificación de pólizas SOAT y fraude al sistema de salud. Fiscalía General de la Nación.

Ministerio de Transporte. (2024). Sistema de fotodetección y control automático (SAST): marco regulatorio y capacidad instalada. Ministerio de Transporte.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2023). Road safety annual report. OCDE.

Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT). (2025). Parque automotor nacional y cobertura del SOAT. RUNT.

Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Informe anual del sector asegurador colombiano. Superintendencia Financiera de Colombia.

Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas. (2024). Modelos econométricos de evasión del SOAT y elasticidad precio-cumplimiento. Universidad Nacional de Colombia.

World Health Organization. (2023). Global status report on road safety. OMS.

III. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto tiene como finalidad establecer un marco de incentivos económicos y tarifarios orientados a fortalecer la cultura de pago del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), garantizando la sostenibilidad financiera del sistema de salud mediante la reducción de la evasión y la formalización del parque automotor.

IV. MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley se fundamenta en el marco constitucional y legal que regula la protección de la vida, la salud, la seguridad vial y la sostenibilidad de las finanzas públicas, así como en la facultad del Estado para intervenir en la economía con el fin de corregir fallas estructurales del mercado y garantizar el interés general.

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 2, establece como fines esenciales del Estado la protección de la vida, la integridad personal y la garantía efectiva de los derechos fundamentales. En concordancia, el artículo 49 reconoce la salud como un derecho fundamental y un servicio público a cargo del Estado, cuya financiación debe ser sostenible, eficiente y solidaria. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) constituye uno de los principales instrumentos para materializar estos mandatos constitucionales, al asegurar la atención inmediata de las víctimas de siniestros viales.

El artículo 334 de la Constitución faculta expresamente al Estado para intervenir en la economía con el propósito de racionalizarla, mejorar la calidad de vida de la población y asegurar una distribución equitativa de cargas y beneficios. La regulación del SOAT, particularmente en materia tarifaria, de incentivos y de mecanismos de control, se enmarca en esta potestad de intervención legítima, orientada a corregir fallas de mercado como la evasión masiva, la informalidad y el riesgo moral que amenazan la sostenibilidad del sistema.

Asimismo, el artículo 95 constitucional impone a los ciudadanos el deber de obrar conforme al principio de solidaridad social. El SOAT es una manifestación concreta de este principio, en tanto distribuye colectivamente los costos derivados de la siniestralidad vial. El presente proyecto fortalece dicho principio al remover barreras económicas que hoy impiden el cumplimiento efectivo de esta obligación legal por parte de amplios sectores de la población.

El SOAT fue creado mediante la Ley 33 de 1986 y desarrollado por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993), que define su obligatoriedad, coberturas y

régimen tarifario bajo la supervisión de la Superintendencia Financiera de Colombia. Estas normas reconocen la naturaleza social del seguro y su función esencial dentro del sistema de aseguramiento y de salud.

En desarrollo de este marco legal, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2497 de 2022, mediante el cual se introdujo un esquema de tarifa diferencial del 50% para determinadas categorías del parque automotor, especialmente motocicletas y vehículos de servicio público. Posteriormente, el Decreto 2312 de 2023 modificó y prorrogó dicho esquema, manteniendo vigente la tarifa diferencial y estableciendo que la Superintendencia Financiera ajustaría anualmente las tarifas máximas con base en criterios técnicos y en la variación de la Unidad de Valor Tributario (UVT). No obstante, estos decretos tienen naturaleza reglamentaria y transitoria, lo que introduce un alto grado de incertidumbre jurídica para los ciudadanos, las aseguradoras y el propio sistema de salud.

Por su parte, la Ley 100 de 1993 y la Ley 1438 de 2011 establecen los principios de sostenibilidad financiera, eficiencia y suficiencia de las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud. En este contexto, la evasión del SOAT constituye una externalidad fiscal negativa que recae directamente sobre la ADRES y el presupuesto público, lo que justifica una intervención legislativa orientada a ampliar la base de aportantes y fortalecer los ingresos propios del sistema.

La Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito) consagra la obligatoriedad del SOAT como requisito para la circulación de vehículos automotores y para la realización de trámites de tránsito. Sin embargo, la experiencia demuestra que un enfoque exclusivamente sancionatorio, sin incentivos económicos ni herramientas tecnológicas modernas, resulta insuficiente para garantizar el cumplimiento. El proyecto complementa este marco al introducir incentivos y mecanismos de control más eficientes.

En materia fiscal, la iniciativa cumple con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, al estructurar sus beneficios tarifarios sobre la base del aumento del recaudo derivado de la reducción de la evasión, sin generar erogaciones adicionales con cargo al Presupuesto General de la Nación. La sostenibilidad financiera se fundamenta en la ampliación de la base de asegurados y no en subsidios fiscales.

Por su parte, la interoperabilidad tecnológica prevista en el proyecto se alinea con la Ley 527 de 1999, la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia) y la Política de Gobierno Digital, que promueven el uso de tecnologías de la información para mejorar la eficiencia administrativa, reducir costos de transacción y fortalecer la legalidad. La integración en

tiempo real entre el RUNT, las aseguradoras, la ADRES y las autoridades de tránsito constituye una aplicación directa de estos principios.

De este modo, el proyecto de ley se ajusta plenamente al ordenamiento jurídico colombiano y desarrolla de manera armónica los principios constitucionales de solidaridad, eficiencia, seguridad jurídica y sostenibilidad fiscal, ofreciendo una respuesta normativa estructural a la crisis del SOAT y apoyando al sistema de salud del país.

V. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece que "el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo". En cumplimiento del artículo, se certifica que la iniciativa es fiscalmente neutra.

El proyecto no tiene impacto fiscal. Como se expuso previamente, la disminución de la evasión del SOAT produce un efecto expansivo sobre el recaudo que mejora la sostenibilidad del sistema sin generar nuevas cargas presupuestales. La incorporación de un mayor número de vehículos al aseguramiento obligatorio amplía la base de contribuyentes y permite que el volumen total de primas recaudadas aumente, incluso bajo esquemas tarifarios más accesibles. Este fortalecimiento del ingreso propio del sistema reduce la dependencia de transferencias fiscales, mitiga la presión sobre la ADRES y el sistema de salud, y contribuye a estabilizar el balance financiero.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido del presente Proyecto de Ley, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

VII. CONCLUSIÓN Y PRESENTACIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración del Honorable Congreso de la República el presente Proyecto de Ley que busca establecer un marco de incentivos económicos y tarifarios orientados a fortalecer la cultura de pago del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), garantizando la sostenibilidad financiera del sistema de salud mediante la reducción de la evasión y la formalización del parque automotor.

Cordialmente,

Maria A. Guerra

MARIA ANGÉLICA GUERRA
Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 25 de febrero del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo
No. 357 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito

[Signature]
SECRETARIO GENERAL

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

Bogotá D.C., 25 de febrero de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 357/2026 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE FORTALECE LA SOSTENIBILIDAD DEL SEGURO OBLIGATORIO DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO (SOAT), SE COMBATE LA EVASIÓN, SE INCENTIVA LA FORMALIZACIÓN, LA CULTURA DE PAGO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la H.S. María Angélica Guerra López. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

[Signature]
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – FEBRERO 25 DE 2026

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

[Signature]
LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

[Signature]
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Impreso: Mayra Alejandra Carón V.
Revisó: Andrés Rodríguez Flores
Revisó: ~~Diego Alejandro González~~ (El Sección Leyes)
Revisó: Dr. Diego Alejandro González – Secretario General

C O N T E N I D O

Gaceta número 176 - jueves, 19 de marzo de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO **Págs.**

Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2026 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 70 de la Constitución Política en materia de diversidad cultural y territorial. 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 348 de 2026 Senado, por medio de la cual se establecen criterios especiales de calificación, recategorización y permanencia en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), se protege el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida y se dictan otras disposiciones. 6

Proyecto de Ley número 349 de 2026 Senado, por medio del cual se reconoce capacidad para contratar con el Estado al grupo étnico Room o gitano modificándose el Estatuto General de la Contratación Pública Administrativa y se dictan otras disposiciones. 12

Proyecto de Ley número 357 de 2026 Senado, por medio, del cual se fortalece la sostenibilidad del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), se combate la evasión, se incentiva la formalización, la cultura de pago y se dictan otras disposiciones. 16