



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° 901

Bogotá, D. C., viernes, 31 de julio de 2026

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2026 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 51 de la Ley 2099 de 2021 y el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, se establece un régimen tarifario especial en servicios públicos domiciliarios para las entidades religiosas reconocidas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2026

Señor

Secretario General

Cámara de Representantes

Respetado,

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley, *por la cual se modifica el artículo 51 de la Ley 2099 de 2021 y el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, se establece un régimen tarifario especial en servicios públicos domiciliarios para las entidades religiosas reconocidas y se dictan otras disposiciones.*

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución, ponemos a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de citado en referencia, a fin de que surta el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,

David Gerardo Cote Rodríguez

Representante a la Cámara por Bogotá, D.C.

Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2026 CÁMARA

por la cual se modifica el artículo 51 de la Ley 2099 de 2021 y el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, se establece un régimen tarifario especial en servicios públicos domiciliarios para las entidades religiosas reconocidas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un régimen tarifario especial en materia de servicios públicos domiciliarios para las entidades religiosas con personería jurídica reconocida por el Estado colombiano, mediante la modificación del artículo 51 de la Ley 2099 de 2021, con el fin de reconocer la naturaleza jurídica especial de dichas entidades y garantizar que los inmuebles de dichas entidades sean excluidos del factor de contribución de solidaridad y facturados al costo del servicio, en igualdad de condiciones con las demás entidades sin ánimo de lucro reconocidas en el numeral 89.7 de la Ley 142 de 1994

Artículo 2º. Modificación del artículo 51 de la Ley 2099 de 2021: Modifíquese el artículo 51 de la Ley 2099 de 2021, el cual quedará así: Artículo 51: Cuando comiencen a aplicarse las fórmulas tarifarias de que trata esta ley, los puestos y centros de salud, los hospitales, clínicas y los centros educativos y asistenciales, todos los anteriores siempre y cuando

sean sin ánimo de lucro, así como las entidades religiosas con personería jurídica reconocida por el Ministerio del Interior de conformidad con la Ley 133 de 1994, no seguirán pagando sobre el valor de sus consumos el factor o factores de que trata este artículo. Lo anterior se aplicará por solicitud de los interesados ante la respectiva entidad prestadora del servicio público. Sin excepción, siempre pagarán el valor del consumo facturado al costo del servicio.

Artículo 3°. Acreditación: Para la aplicación del tratamiento previsto en el artículo anterior, las entidades religiosas deberán acreditar ante la empresa prestadora del servicio la certificación vigente de personería jurídica expedida por el Ministerio del Interior de conformidad con la Ley 133 de 1994. La acreditación tendrá vigencia anual.

Artículo 4°. Igualdad entre confesiones: El tratamiento establecido en la presente ley aplicará de manera igualitaria a todas las entidades religiosas con personería jurídica reconocida por el Ministerio del Interior, sin distinción de confesión, doctrina, tamaño o antigüedad.

Artículo 5°. Salvaguarda interpretativa: Lo dispuesto en la presente ley se interpretará y aplicará sin perjuicio de lo establecido en la Ley 20 de 1974, por la cual se aprueba el Concordato y el Protocolo Final entre la República de Colombia y la Santa Sede, y demás normas que regulan las relaciones entre el Estado colombiano y las confesiones religiosas.

Artículo 6°. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su promulgación y modifica el artículo 51 de la Ley 2099 de 2021 y el artículo 89 de la Ley 142 de 1994.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar el artículo 51 de la Ley 2099 de 2021, con el fin de incluir a las entidades religiosas con personería jurídica reconocida por el Ministerio del Interior de conformidad con la Ley 133 de 1994, dentro de la categoría de entidades que no están sujetas al pago del factor de contribución de solidaridad en materia de servicios públicos domiciliarios, en igualdad de condiciones con los puestos y centros de salud, hospitales, clínicas, y centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro ya reconocidos en el numeral 89.7 de la Ley 142 de 1994.

II. NECESIDAD DE LA INICIATIVA

El resultado práctico de esta clasificación es el siguiente: una entidad religiosa con personería jurídica reconocida por el Estado, ubicada en una zona de estrato 1, recibe una factura de servicios públicos que incluye el factor de contribución propio de las empresas comerciales. Por lo tanto, paga por los servicios públicos más que cualquier usuario residencial de su mismo sector, incluidos los de estratos 4, 5 y 6, pese a no perseguir lucro y a tener una naturaleza jurídica radicalmente distinta a la de una empresa comercial o industrial. Esta

situación no responde a ninguna decisión legislativa expresa: ocurre por defecto, ante la ausencia de una norma que reconozca la especificidad jurídica de las entidades religiosas dentro del sistema tarifario de la Ley 142 de 1994, pese a que dicho sistema ya contempla desde 1994 un tratamiento diferenciado para otras entidades sin ánimo de lucro de interés social como hospitales, clínicas y centros educativos.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1. La naturaleza jurídica especial de las entidades religiosas

El presente proyecto de ley se fundamenta en el reconocimiento de la identidad jurídica propia, autónoma y diferenciada que el ordenamiento jurídico colombiano confiere a las entidades religiosas, distinguiéndolas de manera estructural de las demás formas de organización de la sociedad civil y de las entidades sin ánimo de lucro de naturaleza puramente civil. Esta distinción institucional no constituye un mero formalismo, sino que responde a un marco constitucional y estatutario especial que define su relación con el Estado.

Primeramente, es preciso señalar que el régimen de reconocimiento y atribución de personería jurídica de las entidades religiosas posee una vía institucional exclusiva. Empero, las fundaciones, corporaciones o asociaciones civiles comunes gestionan su registro ante las Cámaras de Comercio o las gobernaciones departamentales, no obstante las iglesias y confesiones religiosas adquieren su personería jurídica a través del Registro Público de Entidades Religiosas del Ministerio del Interior, de conformidad con lo previsto en el Decreto 1066 de 2015.

Aunado a lo anterior, el marco regulatorio sustancial de estas organizaciones se encuentra supeditado a la Ley Estatutaria 133 de 1994. Al tratarse de una norma de superior jerarquía orientada de manera exclusiva a garantizar, proteger y desarrollar el derecho fundamental a la libertad de cultos, su ámbito de aplicación resulta sustancialmente ajeno a cualquier otra forma de asociación civil o comercial.

Bajo esta misma línea de especialidad, el artículo 15 de la referida Ley Estatutaria faculta a las entidades religiosas para la celebración de Convenios de Derecho Público Interno con el Estado colombiano. Este instrumento jurídico evidencia que la relación entre el aparato estatal y las confesiones religiosas se cimienta sobre un principio constitucional de cooperación armónica y reconocimiento mutuo, superando el plano de la simple tolerancia legal aplicable a otras estructuras asociativas. De igual forma, esta naturaleza especial se complementa con una garantía explícita de autonomía organizativa y doctrinal constitucionalmente protegida, la cual carece de equivalente en el régimen general de las entidades sin ánimo de lucro de carácter netamente civil sin diferenciación especial.

Por consiguiente, la asimilación de las entidades religiosas bajo la categoría de suscriptores

comerciales en el régimen de los servicios públicos domiciliarios desatiende la especificidad jurídica descrita. Una entidad cuya personería jurídica es reconocida por el Estado mediante un régimen constitucional y estatutario especial, que no persigue lucro, y que mantiene con el Estado una relación de cooperación armónica institucionalmente reconocida, no puede ser tratada, para efectos tarifarios, de la misma manera que una empresa comercial o industrial. El ajuste normativo propuesto no pretende otorgar un privilegio injustificado, sino corregir una omisión legislativa que desconoce la especificidad jurídica que el propio ordenamiento colombiano ya reconoce a estas entidades

2. Marco constitucional

El artículo 19 de la Constitución Política garantiza la libertad de cultos y reconoce expresamente a las iglesias y confesiones religiosas como sujetos constitucionales con capacidad organizativa autónoma, estableciendo que gozarán de la misma igualdad ante la ley. Este artículo es el fundamento constitucional directo del régimen especial de las entidades religiosas y constituye el soporte principal del tratamiento diferencial propuesto, siempre que dicho tratamiento se aplique igualitariamente a todas las confesiones reconocidas, como lo dispone expresamente el artículo 3° del presente proyecto.

El artículo 13 de la Constitución Política establece el principio de igualdad material, que no solo autoriza sino que en ciertos casos exige tratamientos diferenciados cuando las situaciones de hecho son objetivamente distintas. La Corte Constitucional ha precisado de manera consistente que el principio de igualdad prohíbe las discriminaciones arbitrarias, es decir, aquellas carentes de fundamento objetivo y razonable, pero que las diferenciaciones normativas con sustento objetivo y proporcional son constitucionalmente válidas usando el test de razonabilidad y principio de razonabilidad o proporcional tal cual establece la Sentencia No. C-022/96.

“El “test de razonabilidad” es una guía metodológica para dar respuesta a la tercera pregunta que debe hacerse en todo problema relacionado con el principio de igualdad:

¿cuál es el criterio relevante para establecer un trato desigual? o, en otras palabras, ¿es razonable la justificación ofrecida para el establecimiento de un trato desigual?”. (sic).¹

“²El concepto de proporcionalidad comprende tres conceptos parciales: la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios), y la proporcionalidad

en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes”. (sic).

La diferenciación normativa propuesta no se fundamenta exclusivamente en la función social que desarrollan las entidades religiosas, pues el ordenamiento jurídico colombiano reconoce que múltiples organizaciones de la sociedad civil y entidades sin ánimo de lucro realizan igualmente actividades de interés general. El criterio objetivo que sustenta el presente proyecto es distinto: las entidades religiosas constituyen una categoría jurídica autónoma expresamente reconocida por la Constitución y desarrollada por la Ley Estatutaria 133 de 1994, sometida a un régimen institucional especial de reconocimiento, organización y relacionamiento con el Estado, inexistente para las demás personas jurídicas de derecho privado.

En efecto, las entidades religiosas adquieren personería jurídica mediante un registro público especial administrado por el Ministerio del Interior, desarrollan su actividad bajo un régimen estatutario propio, pueden celebrar Convenios de Derecho Público Interno con el Estado y gozan de garantías institucionales directamente vinculadas al ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa. Estas características configuran un supuesto jurídico objetivamente diferenciado que habilita al legislador, en ejercicio de la libertad de configuración normativa reconocida por los artículos 150, 365 y 367 de la Constitución Política, para establecer un tratamiento tarifario especial cuando exista una finalidad constitucional legítima y la medida resulte razonable y proporcional.

En consecuencia, el presente proyecto no crea un privilegio basado en la confesión religiosa ni en la sola realización de actividades sociales, sino que reconoce una categoría jurídica previamente definida por el propio ordenamiento constitucional y estatutario colombiano. La función social desarrollada por las entidades religiosas constituye un elemento adicional que evidencia la razonabilidad de la medida, pero no el fundamento exclusivo del trato diferencial. De esta manera, la iniciativa satisface el juicio integrado de igualdad, al sustentarse en un criterio objetivo, constitucionalmente relevante y aplicable, en condiciones idénticas, a todas las entidades religiosas con personería jurídica reconocida por el Estado colombiano.

La diferenciación normativa propuesta no se fundamenta exclusivamente en la función social que desarrollan las entidades religiosas, pues el ordenamiento jurídico colombiano reconoce que múltiples organizaciones de la sociedad civil y entidades sin ánimo de lucro realizan igualmente actividades de interés general. El criterio objetivo que sustenta el presente proyecto es distinto: las entidades religiosas constituyen una categoría jurídica autónoma expresamente reconocida por la Constitución y desarrollada por la Ley Estatutaria 133 de 1994, sometida a un régimen institucional

¹ Sentencia C-022/96. M. P. Dr. Carlos Gaviria Díaz. Corte Constitucional.

² *Ibidem*.

especial de reconocimiento, organización y relacionamiento con el Estado, inexistente para las demás personas jurídicas de derecho privado.

En efecto, las entidades religiosas adquieren personería jurídica mediante un registro público especial administrado por el Ministerio del Interior, desarrollan su actividad bajo un régimen estatutario propio, pueden celebrar Convenios de Derecho Público Interno con el Estado y gozan de garantías institucionales directamente vinculadas al ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa (inmunidad de coacción). Estas características configuran un supuesto jurídico objetivamente diferenciado que habilita al legislador, en ejercicio de la libertad de configuración normativa reconocida por los artículos 150, 365 y 367 de la Constitución Política, para establecer un tratamiento tarifario especial cuando exista una finalidad constitucional legítima y la medida resulte razonable y proporcional.

En consecuencia, el presente proyecto no crea un privilegio basado en la confesión religiosa ni en la sola realización de actividades sociales, sino que reconoce una categoría jurídica previamente definida por el propio ordenamiento constitucional y estatutario colombiano. La función social desarrollada por las entidades religiosas constituye un elemento adicional que evidencia la razonabilidad de la medida, pero no el fundamento exclusivo del trato diferencial.

De esta manera, la iniciativa satisface el juicio integrado de igualdad, al sustentarse en un criterio objetivo, constitucionalmente relevante y aplicable, en condiciones idénticas, a todas las entidades religiosas con personería jurídica reconocida por el Estado colombiano.

Por lo que un tratamiento tarifario diferencial para entidades religiosas, fundado en su naturaleza jurídica especial y en la función social verificable que desarrollan, supera sin dificultad ese análisis y concuerda con el principio de igualdad en sentido concreto, tal cual lo interpreta la corte:

“En el caso concreto del principio de igualdad, el concepto de proporcionalidad significa, por tanto, que un trato desigual no vulnera ese principio sólo si se demuestra que es (1) adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido; (2) necesario, es decir, que no existe un medio menos oneroso, en términos del sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin; y (3) proporcionado, esto es, que el trato desigual no sacrifica valores y principios (dentro de los cuales se encuentra el principio de igualdad) que tengan un mayor peso que el principio que se quiere satisfacer mediante dicho trato”. (sic).³ En consonancia, el artículo 95.2 de la Constitución Política establece como deber de toda persona el de obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas. Las entidades religiosas materializan institucionalmente

este deber constitucional en comunidades donde la presencia estatal es insuficiente, lo que hace coherente que el legislador reconozca normativamente esa función.

Por lo que, el artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que el régimen tarifario debe tener en cuenta los criterios de solidaridad y redistribución del ingreso. Esta disposición autoriza expresamente al legislador para establecer criterios de diferenciación tarifaria basados en consideraciones de política pública, incluyendo aquellas que se fundamenten en la naturaleza jurídica del suscriptor y en su función social verificable. Es precisamente en ejercicio de esa habilitación constitucional que el presente proyecto excluye a las entidades religiosas del factor de contribución de solidaridad establecido en el numeral 89.7 de la Ley 142 de 1994, reconociendo que su naturaleza jurídica especial las distingue objetivamente de los suscriptores comerciales e industriales sobre quienes recae dicho factor

3. Jurisprudencia constitucional relevante

La Corte Constitucional ha desarrollado una jurisprudencia sólida sobre la libertad religiosa, la neutralidad del Estado y la igualdad entre confesiones, directamente relevante para el presente proyecto.

En la Sentencia C-088 de 1994, mediante la cual se revisó la Ley 133 de 1994 como ley estatutaria, la Corte confirmó la constitucionalidad del régimen especial de las entidades religiosas y el carácter fundamental de los derechos que protege.

“El proyecto de ley estatutaria de libertad religiosa y de cultos, no se ocupa solamente del punto de la creencia, profesión o difusión, individual o colectiva del culto, sino de la existencia organizada de las iglesias y de las confesiones religiosas como personas jurídicas, con capacidad de producir efectos normativos, fiscales, civiles, subjetivos, personalísimos, de crédito, reales y de derecho público y de cooperación, y de la relación de las personas con aquellas en cuanto a determinadas manifestaciones de la libertad”. (sic).⁴

Así mismo, enfatizó la necesidad de no ocupar solamente el punto de creencia, sino que también de la organización de iglesias y confesiones religiosas, incluido la capacidad de producir efectos civiles

Por otro lado, la Sentencia C-350 de 1994, la Corte fijó los límites de la cooperación Estado-Iglesia, señalando que el Estado colombiano no puede adoptar posiciones confesionales ni privilegiar a una religión sobre otra, pero que puede cooperar con todas las confesiones en actividades de interés general sin violar la neutralidad estatal.

“Como es obvio, lo anterior no significa que el Estado no pueda establecer relaciones de

⁴ Sentencia C-088 de 1994. M. P. Dr. Fabio Moron Diaz

³ *Ibidem*

cooperación con diversas confesiones religiosas -siempre y cuando se respete la igualdad entre las mismas-, puesto que, como lo precisó el constituyente Juan Carlos Esguerra, la posibilidad de celebrar convenios con la iglesia católica “no produce un Estado confesional pues eso se ha eliminado del preámbulo”, por lo cual “ninguna confesión tendrá carácter de estatal” (sic).⁵ Esta doctrina de laicidad cooperativa es el marco dentro del cual se inscribe el presente proyecto: no privilegia a ninguna confesión, aplica el tratamiento a todas por igual y lo fundamenta en la función social verificable, no en la identidad religiosa.

De igual forma, en la Sentencia C-088 de 2022, la Corte reafirmó el principio de igualdad entre confesiones religiosas establecido en el artículo 19 de la Constitución, condición que el artículo 3° del presente proyecto incorpora expresamente como garantía de constitucionalidad.

“En definitiva, en estas providencias se reitera que el Estado no puede 1) establecer una religión o iglesia oficial; 2) identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión;

3) realizar actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia; 4) tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión; 5) adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley. Para adoptar normas que autoricen la financiación pública de bienes o manifestaciones asociadas al hecho religioso 6) la medida debe tener una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente y 7) debe ser susceptible de conferirse a otros credos, en igualdad de condiciones”. (sic)⁶.

La Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial uniforme sobre las exigencias formales que deben reunir las iniciativas de ley, directamente relevante para el presente proyecto.

Con respecto a la unidad de materia, la Corte Constitucional estableció en distintas sentencias que la conexidad entre las disposiciones de una ley debe analizarse desde cuatro perspectivas:

temática, causal, teleológica y sistemática, enfatizando en el pronunciamiento de la sentencia C-124/22.

“PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Para su cumplimiento debe acudirse a una interpretación razonable y proporcional (...) es importante precisar que la unidad de materia no conlleva una simplicidad temática en el asunto a regular, pues permite incluir varios temas dentro de una misma iniciativa, siempre que sus disposiciones atiendan

a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad antes enunciados. Así, “los contenidos temáticos de un proyecto pueden adicionarse con otros nuevos, que no estaban en la iniciativa original, pero que guarden una relación de conexidad con los contenidos de esta”. (sic).⁷

Conforme a esta doctrina, el juicio de unidad de materia no exige que cada disposición de un proyecto regule exactamente el mismo objeto, sino que exista un vínculo verificable entre ellas desde alguna de las cuatro perspectivas de conexidad -temática, causal, teleológica o sistemática-. Basta que el proyecto satisfaga al menos una de estas perspectivas para superar el juicio constitucional; sin embargo, como se evidencia a continuación, el presente proyecto satisface las cuatro de manera simultánea, lo que dota a la iniciativa de un nivel de conexidad que excede el estándar mínimo exigido por la jurisprudencia.

Perspectiva de Co-nexidad	Sustentación del Proyecto
Temática	La conexidad es directa porque modifica el régimen de contribución de solidaridad en materia de servicios públicos domiciliarios establecido en el numeral 89.7 de la Ley 142 de 1994, a través de la modificación del artículo 51 de la Ley 2099 de 2021.
Causal	La conexidad es clara porque responde a la omisión legislativa de no haber incluido a las entidades religiosas en la categoría de entidades sin ánimo de lucro exoneradas del factor de contribución, pese a compartir con ellas las mismas características estructurales que justificaron ese tratamiento.
Teleológica	La conexidad es convergente porque las entidades religiosas son co-ejecutoras del fin social que el artículo 89.7 persigue, desarrollando actividades de interés general que reducen la demanda sobre los servicios sociales del Estado.
Sistemática	La conexidad es sólida porque la Ley 142 de 1994 ya reconoce que ciertas entidades sin ánimo de lucro merecen un tratamiento diferenciado del régimen comercial, y el presente proyecto extiende esa lógica a una categoría funcionalmente comparable que fue omitida.

Gráfico 1. Perspectiva de conexidad con base a la Sentencia C-124/22 (Elaboración propia)

En consecuencia, la modificación que introduce el presente proyecto al artículo 51 de la Ley 2099 de 2021 no constituye una materia ajena a la Ley 142 de 1994, sino una extensión que se integra plenamente a su objeto, a su causa, a su finalidad y a su sistemática interna, al ampliar una categoría tarifaria diferenciada que el propio legislador ya creó y aplicó para entidades sin ánimo de lucro de interés

⁵ Sentencia C-350 de 1994. M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

⁶ Sentencia C-088 de 2022 M.P Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁷ Sentencia C-124 de 2022 M.P Alejandro Linares Cantillo

social. Por esta razón, la iniciativa no se enfrenta a un riesgo de inconstitucionalidad por violación del artículo 158 de la Constitución Política, en los términos desarrollados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-124 de 2022

4. Función social de las entidades religiosas

Las entidades religiosas en Colombia desarrollan de manera sistemática actividades que responden a necesidades sociales de primer orden y que complementan la acción del Estado en áreas donde la cobertura institucional es insuficiente.

La función social de las entidades religiosas en Colombia no es un enunciado retórico: existe evidencia documental, proveniente de fuentes oficiales, interinstitucionales y propias de las confesiones, que permite cuantificar parcialmente su aporte. A continuación, se presenta la evidencia disponible a la fecha de presentación de este proyecto, dejando constancia de que la Unidad de Trabajo Legislativo radicó derecho de petición ante la subdirección de asuntos religiosos de la Secretaría de Gobierno, los datos se incorporaran luego de la revisión pertinente.

a) Universo de entidades religiosas reconocidas en Colombia

Según el estudio “Análisis descriptivo de la política pública de inclusión religiosa en Colombia”, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en conjunto con la Oficina Asesora de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior, el Registro Público de Entidades Religiosas, aproximadamente para el año 2018 se identificaron 6.000 entidades religiosas con personería jurídica en el país, de las cuales el Ministerio caracterizó 2.127 iglesias y 688 organizaciones sociales de origen religioso (total: 2.875), concentradas principalmente en Cundinamarca, Valle del Cauca y Atlántico. El mismo estudio identifica que uno de los principales obstáculos para estas entidades es el acceso a recursos de financiación, siendo financiadas principalmente con recursos propios.⁸

No obstante para el año 2025 el Ministerio del Interior de la República de Colombia certifica la existencia y funcionamiento de más de doce mil (12.000)⁹ comunidades de fe con registro vigente en el país, cifra oficial que demuestra una capilaridad institucional y una presencia territorial que cubre la totalidad de los municipios de la Nación, consolidando a estas organizaciones como actores fundamentales en el tejido social local; colectivos que no constituyen grupos informales o marginales, sino un sector formalizado cuya personería jurídica se encuentra debidamente inscrita y validada en

el Registro Público de Entidades Religiosas del Ministerio del Interior, lo cual les otorga el estatus de sujetos de derecho reconocidos para interactuar de manera vinculante con la administración pública; y cuya capacidad asociativa y de representatividad civil se ilustra a través del modelo de la Confederación Evangélica de Colombia (Cedecol)¹⁰ -la cual reporta ciento ochenta (180) iglesias e instituciones afiliadas, más de diez mil (10.000) congregaciones locales y una base social aproximada de ocho (8) millones de miembros-, datos que operan como una muestra probatoria del impacto masivo del sector, sin que esto agote el universo multiconfesional y distintivo que el Estado reconoce y protege con base a la Ley 133 de 1994 y la Ley 2488 de 2025.

b) Seguridad alimentaria - Banco Arquidiocesano de Alimentos de Bogotá

El Banco Arquidiocesano de Alimentos de Bogotá -obra de la Arquidiócesis de Bogotá- reporta en sus informes acumulados la entrega de más de 17.900.000 kilos de productos a comunidades vulnerables, equivalentes a más de 43.300.000 platos de comida, a través de 1.042 organizaciones beneficiadas. En 2018 se reportó la atención de más de 307.000 personas en situación de vulnerabilidad a través de 1.108 organizaciones inscritas, discriminadas específicamente de la siguiente manera:

Indicador	Resultado
Kilogramos de productos entregados	17.909.903 kg
Platos de comida suministrados	43.384.176
Organizaciones beneficiadas	1.042
Alimentos recolectados en “Una Novena por Bogotá”	43.000 kg

Gráfico 2. Impacto social del Banco de Alimentos de la Arquidiócesis de Bogotá (Informe de Gestión 2023)¹¹

Las anteriores cifras evidencian que las entidades religiosas no limitan su actividad solo al ejercicio del culto, sino que desarrollan funciones sociales permanentes de asistencia alimentaria, atención a población vulnerable y articulación comunitaria. Tan solo una obra social de origen religioso, como el Banco de Alimentos de Bogotá, entregó durante 2023 más de 17,9 millones de kilogramos de productos y facilitó más de 43 millones de platos de comida a población vulnerable, beneficiando a 1.042 organizaciones sociales. Estas cifras permiten dimensionar el impacto social que generan las entidades religiosas y justifican que el legislador adopte mecanismos que eviten cargas tarifarias desproporcionadas sobre inmuebles destinados a este tipo de actividades de interés general.

⁸ Fuente: DNP / Ministerio del Interior, “Análisis descriptivo de la política pública de inclusión religiosa en Colombia” (2017–2018). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Analisis_Politica_Inclusion_Religiosa_Ficha.pdf

⁹ Fuente: Ministerio del Interior “La fe cuenta: súmate y tejamos país” (2025). <https://www.mininterior.gov.co/noticias/la-fe-cuenta-sumate-y-tejamos-pais/>

¹⁰ Fuente: CEDECOL / Alianza Evangélica Latina <https://aelatina.org/consejo-evangelico-de-colombia/>.

¹¹ Fuente: Banco de Alimentos de Bogotá – Informe de Gestión 2023; Arquidiócesis de Bogotá, “Realmente un banco de esperanzas” (18 de marzo de 2024). <https://arquibogota.org.co/centro-de-informacion/articulos/realmente-un-banco-de-esperanzas>

c) Atención humanitaria en crisis migratoria - Cáritas Colombiana / Pastoral Social

La función social de las entidades religiosas no se limita a actividades asistenciales permanentes, sino que también se manifiesta en escenarios de emergencia humanitaria donde su capacidad de organización comunitaria permite atender necesidades inmediatas de la población afectada.

Un ejemplo de ello ocurrió en 2021 durante el desplazamiento masivo de población proveniente del Estado Apure (Venezuela) hacia el municipio de Arauquita, Arauca. Según información del Secretariado Nacional de Pastoral Social – Cáritas Colombiana, la emergencia generó la llegada de más de 5.400 personas desplazadas al territorio colombiano por la situación del país. Frente a esta coyuntura, la Iglesia Católica, a través de la Pastoral Social – Cáritas Arauca, desarrolló acciones de caracterización de la población, atención humanitaria, acompañamiento institucional, jornadas de atención en salud, apoyo psicológico, entrega de ayudas de transporte para acceso a servicios médicos, programas de promoción de higiene comunitaria y campañas de recolección de alimentos, ropa y productos agrícolas para el sostenimiento de las familias afectadas durante su paso por la región.¹²

Durante las primeras fases de la atención se priorizaron más de 120 familias migrantes y se realizaron al menos 80 remisiones para atención en salud, además de actividades comunitarias orientadas a la prevención de enfermedades y al mejoramiento de las condiciones sanitarias de la población desplazada. Estas acciones fueron ejecutadas mediante la articulación de parroquias, organizaciones religiosas y cooperación internacional, evidenciando la capacidad operativa de las entidades religiosas para complementar la respuesta institucional frente a situaciones de crisis humanitaria.

Este caso demuestra que las entidades religiosas constituyen actores sociales con capacidad real de movilización comunitaria y prestación de ayuda humanitaria, particularmente en territorios donde las necesidades sociales superan la capacidad inmediata de respuesta de las instituciones públicas, o donde no existe presencia de instituciones públicas permanentes.

5. La Ley 2488 de 2025 como antecedente normativo directo

La Ley 2488 de 2025¹³, sancionada el 17 de julio de 2025, “reconoce el sector interreligioso

por la promoción de la ética y los valores humanos en Colombia, su aporte social, la construcción de tejido social y la resolución de conflictos, y dicta otras disposiciones”.

Esta ley constituye el antecedente legislativo más reciente y más directamente conexo con el presente proyecto, por las siguientes razones:

a. Reconocimiento expreso del aporte social del sector interreligioso

El artículo 1° de la Ley 2488 de 2025 establece como objeto:

“La presente ley tiene por objeto reconocer las contribuciones del sector interreligioso, de manera equitativa con otros sectores sociales y comunitarios, en la promoción de valores humanos, la cohesión social y la resolución pacífica de conflictos, sin comprometer la neutralidad del Estado en materia religiosa, y respetando los principios de libertad religiosa, laicidad y pluralismo”. (sic)

Esta es exactamente la premisa sobre la cual se construye el presente proyecto en su artículo 1°.

b. Mandato de caracterización y cuantificación del aporte social

El artículo 3° ordena al Ministerio del Interior coordinar:

“...los procesos que permitan la caracterización integral de las acciones, oferta social y comunitaria, brindadas por el Sector Interreligioso, en beneficio de las comunidades, y su impacto social en el territorio...”. (sic).

Así mismo, el artículo 4° va más allá y ordena una:

“Medición del aporte económico y social del sector interreligioso” (sic).

Mediante evaluación periódica de la política pública de Libertad Religiosa y de Cultos, con participación voluntaria de las instituciones religiosas.

c. Reconocimiento explícito del “ahorro del gasto público”

El artículo 8°, al crear el Día Nacional de la Libertad Religiosa y de Cultos (4 de julio), ordena al Ministerio del Interior coordinar acciones de difusión sobre

“...el aporte del sector interreligioso en la promoción de la ética y valores humanos, su aporte social y ahorro del gasto público, así como su papel en la construcción del tejido social y la resolución de conflictos y la paz...” (sic).

Esta es la primera vez que una norma colombiana vincula expresamente, en el plano de la política pública, la actividad de las entidades religiosas con el concepto de ahorro de gasto público - que es precisamente el fundamento económico de la exclusión del factor de contribución de solidaridad que propone el presente proyecto.

d) Cláusula de no creación de privilegios individuales (artículo 4°, inciso final)

¹² Fuente: Conferencia Episcopal de Colombia (2021) <https://www.cec.org.co/noticias-de-los-departamentos-del-spec/archivo/iglesia-catolica-en-colombia-continua-apoyando>

¹³ Ley 2488 de 2025 “Por el cual se reconoce el sector interreligioso por la promoción de la ética y los valores humanos en Colombia, su aporte social, la construcción de tejido social y la resolución de conflictos, y se dictan otras disposiciones”

Es importante señalar que, el artículo 4° de la Ley 2488 de 2025 establece:

“...en ningún caso, esta medición podrá utilizarse para otorgar beneficios o ventajas institucionales a entidades religiosas específicas, ni para legitimar prácticas contrarias al interés público, los derechos fundamentales o el carácter laico del Estado...” (sic).

Esta cláusula no es un obstáculo para el presente proyecto, sino su mejor argumento de coherencia sistémica, por dos razones: primero, porque la prohibición se dirige a evitar beneficios a entidades específicas (es decir, discriminación entre confesiones conforme a los principios de igualdad constitucional), mientras que el presente proyecto otorga el tratamiento tarifario de manera general y horizontal a toda entidad religiosa con personería jurídica reconocida, sin distinción -cumpliendo exactamente la condición de igualdad que exige la Ley 2488-. Segundo, porque la “medición” de que habla el artículo 4° de la Ley 2488 es un insumo estadístico de política pública, mientras que el tratamiento tarifario del presente proyecto se fundamenta directamente en el régimen constitucional y legal especial de las entidades religiosas (Ley 133 de 1994), no en los resultados de esa medición. Son, por tanto, dos instrumentos normativos complementarios y no contradictorios que comparten consonancia entre sí.

e) Remisión expresa a la Ley 20 de 1974 (Concordato)

El artículo 15 de la Ley 2488 de 2025 dispone que su contenido se interpretará

“...sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 20 de 1974...” (sic).

Ergo, confirma que el legislador mantiene vigente y operativo el marco de relaciones Iglesia-Estado preexistente, dentro del cual se inscribe también el presente proyecto.

Por consiguiente, la Ley 2488 de 2025 demuestra que, a julio de 2025, el Congreso de la República ya había reconocido legislativamente -por unanimidad, sin objeciones de inconstitucionalidad ni controversia relevante en su trámite- que el sector religioso e interreligioso genera un aporte social cuantificable y un ahorro de gasto público que merece visibilización institucional.

El presente proyecto no hace sino dar el siguiente paso lógico: traducir ese reconocimiento, ya consolidado en el ordenamiento, en una medida concreta y horizontal: la exclusión del factor de contribución de solidaridad para todas las entidades religiosas reconocidas por el Estado, en igualdad de condiciones con las demás entidades sin ánimo de lucro de interés social que ya gozan de ese tratamiento en virtud del numeral 89.7 de la Ley 142 de 1994.

6. Derecho comparado - reconocimiento del aporte social de entidades religiosas

El análisis de derecho comparado evidencia que el reconocimiento del valor social, económico y comunitario de las entidades religiosas no constituye una innovación aislada, sino una tendencia respaldada por la literatura especializada y por la experiencia de diversos sistemas jurídicos contemporáneos. En particular, la evidencia producida en los Estados Unidos resulta relevante para comprender la magnitud de las contribuciones que estas organizaciones realizan más allá del ámbito estrictamente espiritual o confesional.

En este sentido, el estudio *The Socioeconomic Contributions of Religion to American Society*, desarrollado por Brian J. Grim y Melissa E. Grim (2016) desde la Universidad de Georgetown, concluye que el impacto de la religión sobre la sociedad estadounidense es amplio, tangible y susceptible de medición económica. Los autores señalan que:

*“El impacto socioeconómico de la religión en los Estados Unidos no puede subestimarse. Ya sea directa o indirectamente, lo notemos o no, la influencia de la religión impacta positivamente a todos nosotros de maneras sustanciales y medibles”.*¹⁴

La investigación estimó que las organizaciones religiosas, las instituciones vinculadas a la fe y las actividades económicas derivadas de estas generan aproximadamente 1,2 billones de dólares anuales para la economía estadounidense. Asimismo, el estudio sostiene que, al considerar los efectos indirectos asociados a la acción de las comunidades de fe y al comportamiento económico de sus miembros, el valor agregado podría acercarse a los 5 billones de dólares anuales.

Estos hallazgos permiten concluir que las entidades religiosas desarrollan una función que trasciende el ejercicio del culto, constituyéndose en actores relevantes para la generación de capital social, la prestación de servicios comunitarios, la promoción del voluntariado y la dinamización de la actividad económica:

“Concluyó que la fe aporta 1,2 billones de dólares a la economía cada año, con base en los ingresos de las congregaciones religiosas, las instituciones religiosas y los negocios de inspiración religiosa -más que las 10 empresas más grandes del país combinadas-. Pero estimaciones más amplias, que incluyen cómo las personas de fe utilizan su dinero, sugieren que la religión podría aportar casi 5 billones de dólares de valor anual”.

¹⁴ **The Socioeconomic Contributions of Religion to American Society** (Grim & Grim, 2016, Universidad de Georgetown) **texto original** en inglés: “The socioeconomic impact of religion on the U.S. can’t be overstated,” said Brian Grim, a Georgetown University researcher who authored the first-of-its-kind study to quantify the economic value of religion. “Whether directly or indirectly, whether we realize it or not, religion’s influence positively impacts all of us in substantial and measurable ways.” <https://wng.org/articles/deep-impact-1617305447>

De igual manera, el estudio destaca el impacto económico que las congregaciones religiosas generan en el ámbito local. Según los investigadores, más de 150 millones de estadounidenses asisten a alguna de las aproximadamente 344.000 congregaciones existentes en el país. Estas organizaciones adquieren bienes y servicios en sus comunidades, generan empleo y movilizan recursos económicos de manera permanente. Como resultado, las congregaciones religiosas aportan cerca de 418.000 millones de dólares anuales en impacto económico positivo, beneficiando especialmente a comunidades urbanas, rurales y sectores con mayores niveles de vulnerabilidad.

“Más de 150 millones de estadounidenses asisten a alguna de las 344.000 congregaciones del país. Desde adventistas hasta zoroastrianos, las congregaciones religiosas se encuentran en cada rincón del país, incluyendo áreas empobrecidas, zonas urbanas marginales y comunidades rurales. Las congregaciones de los Estados Unidos compran colectivamente miles de millones en productos y servicios en sus comunidades locales y emplean a cientos de miles de personas. En conjunto, contribuyen con 418.000 millones de dólares de impacto económico positivo cada año”¹⁵.

La evidencia comparada también demuestra que la presencia de entidades religiosas produce efectos favorables en la cohesión y sostenibilidad de las comunidades. El informe de Grim cita la investigación realizada por Nancy Kinney y Todd Bryan Combs, publicada en 2015 en el *Journal of Urban Affairs*, la cual encontró que las congregaciones religiosas contribuyen al sostenimiento de la estructura social de los barrios y comunidades. Según dicho estudio, la desaparición o reducción significativa de estas organizaciones puede generar procesos de deterioro social, pérdida de redes de apoyo comunitario y disminución de la viabilidad socioeconómica de determinados sectores urbanos.

Por otra parte, estos estudios han sido considerados herramientas útiles para la formulación de políticas públicas basadas en evidencia. Los autores sostienen que el propósito de la investigación no consiste en promover privilegios o tratamientos preferenciales para las organizaciones religiosas, sino en proporcionar información objetiva que permita a los responsables de la toma de decisiones comprender adecuadamente el valor social y económico que estas instituciones generan. En esa línea, Brian Grim manifestó su expectativa de que los resultados sirvan como punto de partida para que los formuladores de

política pública reconozcan la contribución de las comunidades de fe dentro de una sociedad pluralista y democrática.

*“El informe de Grim destaca la importancia económica de tener congregaciones de fe en las comunidades y cómo su ausencia puede llevar a consecuencias negativas. Un estudio de 2015 de Nancy Kinney y Todd Bryan Combs, publicado en el Journal of Urban Affairs, encontró que las congregaciones religiosas ayudan a sostener la estructura de las comunidades y que su eliminación en las ciudades conduce al colapso socioeconómico y al deterioro de la viabilidad de los barrios”*¹⁶.

En consecuencia, la experiencia comparada demuestra que las entidades religiosas constituyen actores de interés público capaces de generar beneficios sociales, comunitarios y económicos verificables. Su reconocimiento dentro de los instrumentos de política pública no responde únicamente a consideraciones relacionadas con la libertad religiosa, sino también al aporte objetivo que realizan en ámbitos como la asistencia social, la cohesión comunitaria, el fortalecimiento del tejido social, la atención de poblaciones vulnerables y la dinamización de la economía local.

En la misma consonancia, y con el fin de fortalecer la justificación del presente proyecto, resulta pertinente examinar cómo otros ordenamientos jurídicos han abordado el reconocimiento institucional del aporte social de las entidades religiosas, identificando tanto los modelos que pueden servir de referencia como aquellos cuyas debilidades el presente proyecto busca evitar.

a) España

El ordenamiento español cuenta con la Fundación Pluralismo y Convivencia (Pluralism and Coexistence Foundation - PCF), una entidad del sector público estatal creada por el Ministerio de Justicia para apoyar actividades culturales, educativas y de integración social desarrolladas por confesiones religiosas distintas de la Iglesia Católica que suscribieron los acuerdos de cooperación de 1992 -esto es, las federaciones evangélicas, las comunidades judías y las comunidades islámicas.

Sin embargo, la literatura especializada ha señalado de manera crítica que este modelo genera un problema de desigualdad: el beneficio de acceso a financiación pública está disponible únicamente para las confesiones firmantes de los acuerdos de 1992, lo que ubica a la Iglesia Católica -que no accede a este fondo- y a las confesiones religiosas sin acuerdo de cooperación en una posición jurídica

¹⁵ Ibidem: texto original: “More than 150 million Americans attend one of the country’s 344,000 congregations. From Adventists to Zoroastrians, religious congregations can be found in every corner of the country, including impoverished areas, inner cities, and rural communities. U. S. congregations collectively buy billions of products and services in their local communities and employ hundreds of thousands of persons. Together, they contribute \$418 billion in positive economic impact each year”.

¹⁶ Ibidem: Texto original: “Grim’s report highlights the economic importance of having faith congregations in communities and how their absence can lead to negative consequences. A 2015 study from Nancy Kinney and Todd Bryan Combs in the *Journal of Urban Affairs* found that religious congregations help sustain the structure of communities and that eliminating them in cities leads to socioeconomic collapse and declines in neighborhood viability”.

distinta y, según los autores citados, no justificada respecto de las confesiones beneficiarias¹⁷.

Es claro que, el modelo español demuestra el riesgo de diseñar un beneficio estatal hacia entidades religiosas que distinga entre confesiones según criterios históricos o convencionales (existencia o no de un acuerdo de cooperación previo). Por lo que, el artículo 3° del presente proyecto -que extiende el tratamiento tarifario a todas las entidades religiosas con personería jurídica reconocida por el Ministerio del Interior, sin distinción por confesión, doctrina, tamaño o antigüedad- evita expresamente esta crítica, al construir la igualdad sobre un criterio único, objetivo y verificable: la personería jurídica reconocida en los términos de la Ley 133 de 1994.

b) Estados Unidos

El ordenamiento federal de los Estados Unidos -un sistema con una separación Iglesia-Estado constitucionalmente más estricta que la colombiana, en virtud de la cláusula de no establecimiento (Establishment Clause) de la Primera Enmienda-regula, mediante reglamentación conjunta de varias agencias federales publicada en el Federal Register en marzo de 2024, las condiciones bajo las cuales las organizaciones de base religiosa (faith-based organizations) participan, en igualdad de condiciones con organizaciones seculares, en la prestación de servicios financiados con fondos públicos, incluyendo programas de empleo, vivienda y asistencia social.

El principio rector de esta reglamentación es que ninguna agencia gubernamental podrá interpretar

¹⁷ España, Fundación Pluralismo y Convivencia (críticas al modelo de 1992): MDPI, Cooperation Between the State and Religious Organizations: Equality and Non-Discrimination on Religious Grounds in Spain (2025) <https://www.mdpi.com/2077-1444/16/11/1408>.

sus normas de manera que favorezca o desfavorezca a organizaciones de base religiosa afiliadas a religiones.

Este principio -igualdad de trato entre confesiones grandes y pequeñas, históricas y recientes-es exactamente el que recoge el artículo 3° del presente proyecto. Su vigencia en el sistema jurídico con la separación Iglesia-Estado más estricta de Occidente confirma que el reconocimiento funcional -no confesional- de la actividad social de las entidades religiosas, en condiciones de igualdad plena, es jurídicamente viable y plenamente compatible con la neutralidad religiosa del Estado¹⁸.

Como se desarrolló en el acápite precedente, el estudio de Brian Grim (Georgetown University) constituye una referencia de derecho comparado en política pública -no un dato colombiano- que demuestra que la cuantificación del aporte económico y social de las entidades religiosas ha sido objeto de investigación seria en sistemas jurídicos donde el Estado es formalmente neutral en materia religiosa, y que dicha cuantificación ha sido planteada explícitamente como un insumo para que los responsables de política pública “reconozcan el valor económico de la fe y garanticen que las personas sean libres de practicar su culto”, sin que ello implique una ruptura del principio de neutralidad estatal.

Por lo que, la siguiente tabla sintetiza los tres modelos examinados y la lección normativa que cada uno aporta al diseño del presente proyecto.

¹⁸ Fuente: Estados Unidos, Faith-Based Partnerships: Federal Register, *Partnerships With Faith-Based and Neighborhood Organizations* (4 de marzo de 2024) <https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/04/2024-03869/partnerships-with-faith-based-and-neighborhood-organizations>.

Modelo	Mecanismo	Criterio de igualdad	Lección para el proyecto colombiano
España (Fundación Pluralismo y Convivencia)	Financiación pública directa a confesiones minoritarias firmantes de los Acuerdos de Cooperación de 1992.	Limitado: solo beneficia a las confesiones firmantes de los acuerdos de 1992, excluyendo a la Iglesia Católica y a las confesiones que no cuentan con acuerdo de cooperación.	Evitar limitar el beneficio a confesiones específicas o a aquellas que tengan acuerdos previos con el Estado, garantizando un tratamiento amplio e incluyente.
Estados Unidos (Faith-Based Partnerships, Federal Register, 2024)	Acceso en igualdad de condiciones a recursos y fondos públicos para la prestación de servicios sociales por organizaciones basadas en la fe.	Amplio: existe prohibición expresa de favorecer confesiones históricas, tradicionales o mayoritarias frente a otras organizaciones religiosas.	Adoptar un criterio de igualdad horizontal, sin distinción por tamaño, antigüedad, número de fieles o tradición religiosa, principio incorporado en el artículo 3° del proyecto.

Modelo	Mecanismo	Criterio de igualdad	Lección para el proyecto colombiano
Colombia (Ley 2488 de 2025)	Caracterización, medición y visibilización del aporte social, comunitario y del ahorro de gasto público generado por el sector interreligioso.	Amplio: no crea beneficios para entidades particulares, pero reconoce institucionalmente el aporte general del sector religioso y habilita su valoración por parte del Estado.	Constituye el antecedente normativo directo que fundamenta el reconocimiento estatal del aporte social de las entidades religiosas y que el proyecto traduce en un beneficio tarifario concreto, objetivo y de aplicación general.
Colombia (Proyecto propuesto – modificación artículo 51, Ley 2099 de 2021)	Extensión del tratamiento ya existente en el numeral 89.7 de la Ley 142 de 1994 a las entidades religiosas con personería jurídica reconocida, mediante la modificación del artículo 51 de la Ley 2099 de 2021.	Universal: aplicable a todas las entidades religiosas con personería jurídica reconocida por el Estado, sin distinción de confesión, doctrina, tamaño o antigüedad.	Demuestra que la exclusión del factor de contribución para entidades sin ánimo de lucro de interés social es un mecanismo ya validado constitucionalmente, cuya extensión a las entidades religiosas corrige una omisión legislativa sin introducir ningún elemento jurídico nuevo.

Fuente: Elaboración propia.

7. Coherencia de la iniciativa con el régimen especial previsto en el numeral 89.7 de la Ley 142 de 1994 y en el artículo 51 de la Ley 2099 de 2021

La presente iniciativa no introduce una excepción ajena a la estructura de la Ley 142 de 1994 ni altera los principios que orientan el régimen de solidaridad y redistribución del ingreso en materia de servicios públicos domiciliarios. Por el contrario, extiende una lógica normativa ya existente, ya aplicada y ya declarada constitucional dentro del propio numeral 89.7 de la Ley 142 de 1994, cuyo texto vigente fue establecido por el artículo 51 de la Ley 2099 de 2021.

En efecto, el numeral 89.7 vigente dispone que los puestos y centros de salud, los hospitales, clínicas y los centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro no pagarán el factor de contribución de solidaridad sobre el valor de sus consumos, pagando únicamente el valor del consumo facturado al costo del servicio. Esta disposición evidencia que el legislador ya reconoció que ciertas instituciones sin ánimo de lucro que desarrollan actividades de interés general merecen un tratamiento tarifario diferenciado dentro del régimen de servicios públicos domiciliarios, y que dicho tratamiento es compatible con los principios de suficiencia financiera, solidaridad y redistribución que estructuran la Ley 142 de 1994.

El presente proyecto se limita a extender ese mismo tratamiento a las entidades religiosas con personería jurídica reconocida por el Estado colombiano, que comparten con las entidades ya beneficiadas tres características estructurales: carecen de ánimo de lucro, desarrollan actividades de interés general

verificables, y generan externalidades positivas para la comunidad. La pregunta que el proyecto responde no es si este tratamiento es constitucional - eso ya está resuelto por el antecedente de las entidades del 89.7-, sino si existe razón objetiva para excluir a las entidades religiosas de una categoría a la que ya pertenecen instituciones funcionalmente comparables. La respuesta es que no existe tal razón, y que su exclusión actual responde únicamente a una omisión legislativa que este proyecto corrige.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que se presenta se desarrolla de la siguiente forma:

Artículo 1º. Objeto. Describe la finalidad de la iniciativa: modificar el artículo 51 de la Ley 2099 de 2021 para incluir a las entidades religiosas con personería jurídica reconocida por el Ministerio del Interior dentro de la categoría de entidades no sujetas al pago del factor de contribución de solidaridad, en igualdad de condiciones con los puestos y centros de salud, hospitales, clínicas, y centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro ya reconocidos en el numeral 89.7 de la Ley 142 de 1994.

Artículo 2º. Modificación del artículo 51 de la Ley 2099 de 2021. Es el artículo sustantivo central del proyecto. Modifica el texto vigente del numeral 89.7 de la Ley 142 de 1994 para incorporar expresamente a las entidades religiosas con personería jurídica reconocida por el Ministerio del Interior dentro de la categoría de entidades exoneradas del factor de contribución de solidaridad, en igualdad de condiciones con los hospitales, clínicas, centros de salud y centros educativos y asistenciales sin

ánimo de lucro que ya gozan de ese tratamiento. Las entidades religiosas incluidas en esta categoría pagarán únicamente el valor del consumo facturado al costo del servicio.

Artículo 3°. Acreditación. Establece el único requisito de acreditación ante la empresa prestadora: la certificación vigente de personería jurídica expedida por el Ministerio del Interior. La naturaleza religiosa de la entidad, ya verificada y reconocida por el Estado mediante dicha personería, es condición suficiente para acceder al tratamiento establecido en la presente ley. La acreditación tendrá vigencia anual.

Artículo 4°. Igualdad entre confesiones. Garantiza que el tratamiento diferencial aplique de manera igualitaria a todas las entidades religiosas con personería jurídica reconocida, sin distinción por confesión, doctrina, tamaño o antigüedad, en cumplimiento del mandato de igualdad entre confesiones del artículo 19 de la Constitución Política.

Artículo 5°. Salvaguarda interpretativa. Dispone que la ley se interpretará sin perjuicio de lo establecido en la Ley 20 de 1974 y demás normas que regulan las relaciones entre el Estado colombiano y las confesiones religiosas.

Artículo 6°. Vigencia y derogatorias. La ley rige a partir de su promulgación.

V. CONFLICTO DE INTERESES

Según lo previsto en el artículo 291 de la Ley 2003 de 2019, por el cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que señala:

“Artículo 291. Declaración de Impedimentos. El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. (sic)

De igual forma, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

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

[...]

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

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

[...]” (sic)

Como se evidencia de la lectura de la norma, el presente proyecto de ley no genera conflicto de interés para los honorables Congresistas, toda vez que se enmarca en los parámetros establecidos en el literal a) del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992: se trata de una iniciativa de carácter general, cuyo tratamiento tarifario diferencial se extiende, sin distinción alguna, a la totalidad de las entidades religiosas con personería jurídica reconocida por el Ministerio del Interior en el territorio nacional. El interés que persigue la norma -el reconocimiento de la naturaleza jurídica especial y la función social de dichas entidades- coincide con el interés general de la comunidad religiosa del país, sin que de su aprobación se derive un beneficio particular, actual y directo a favor de ningún Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o de sus parientes dentro de los grados que señala la norma.

VI. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, en su artículo 7°, establece sobre el análisis de impacto fiscal de las normas:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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

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

[...]” (sic)

La Corte Constitucional ha precisado en diversos fallos los aspectos atinentes al impacto fiscal en el trámite legislativo, señalando que es obligación del Congreso propiciar y desarrollar una deliberación específica y explícita sobre el impacto fiscal de la reforma propuesta, que aborde al menos los siguientes aspectos:

“(i) Que se hayan identificado los costos fiscales de la iniciativa; (ii) Que se haya identificado su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; (iii) Que se haya tenido en cuenta el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en caso de haberse presentado; y (iv) Que se hayan señalado las posibles fuentes de financiación del proyecto”¹⁹.

En línea con los preceptos normativos antes citados y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se debe señalar que el presente proyecto de ley no ordena gasto público ni crea beneficios tributarios

¹⁹ Sentencia C-322 de 2021 Corte Constitucional M. P. Dr. Alejandro Linares Cantillo, Sentencia C-051/25 M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

en los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003. La medida propuesta opera exclusivamente en el ámbito de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios - relaciones de naturaleza contractual entre las empresas prestadoras y los suscriptores, sujetas a la regulación de la CRA y la CREG-, y no constituye un tributo ni un beneficio tributario en los términos del Estatuto Tributario ni del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

No obstante, en atención al principio de transparencia fiscal, se precisa que la medida propuesta tiene un impacto económico naturalmente acotado, dado que el beneficio opera únicamente respecto de las entidades religiosas con personería jurídica reconocida por el Ministerio del Interior que lo soliciten expresamente ante la empresa prestadora, y que en todo caso pagarán el valor del consumo facturado al costo del servicio, sin exoneración total ni subsidio.

En todo caso, es importante precisar que la medida propuesta no genera un impacto fiscal nuevo ni diferenciado respecto del que ya produjo el artículo 51 de la Ley 2099 de 2021, norma mediante la cual el Congreso de la República extendió el mismo tratamiento del numeral 89.7 de la Ley 142 de 1994 a puestos y centros de salud, hospitales, clínicas y centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro, sin que dicha extensión hubiera requerido identificación de costos fiscales ni fuentes de financiación sustitutivas, precisamente porque el mecanismo opera dentro del sistema tarifario de los servicios públicos domiciliarios y no constituye gasto público ni beneficio tributario en los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003. El presente proyecto se inscribe en esa misma lógica normativa y no introduce ningún elemento que modifique ese análisis.

Cordialmente,

David Gerardo Cote Rodríguez
Representante a la Cámara por Bogotá, D.C.
Partido Centro Democrático

El día 22 de Julio del año 2026.
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley ✓ Aoto Legislativo _____
No. 058 Con su ocorrespondiente
Exposición de Motivos, susorito Por: _____

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 059 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 278 de 1996, se establece un mecanismo técnico subsidiario para la fijación del salario mínimo legal mensual vigente y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2026

Señor

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación del proyecto de ley, *por medio de la cual se modifica la Ley 278 de 1996, se establece un mecanismo técnico subsidiario para la fijación del salario mínimo legal mensual vigente y se dictan otras disposiciones.*

Respetado,

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución, ponemos a consideración de la Cámara de Representantes el proyecto de citado en referencia, a fin de que surta el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,

David G. Cato

David Gerardo Cote Rodríguez
Representante a la Cámara por Bogotá, D.C.
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 059 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 278 de 1996, se establece un mecanismo técnico subsidiario para la fijación del salario mínimo legal mensual vigente y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 278 de 1996 con el fin de fortalecer la transparencia, la objetividad técnica, el rigor económico, la concertación social, la salvaguarda de la competitividad nacional y la seguridad jurídica en el procedimiento de fijación del salario mínimo legal mensual vigente.

Para tal efecto, se preserva la regla general tripartita de concertación entre Gobierno nacional, empleadores y trabajadores, y se establece un mecanismo técnico subsidiario, reglado, público y verificable, aplicable únicamente cuando no se logre consenso dentro del plazo que esta ley dispone.

Artículo 2º. Principios. El procedimiento de fijación del salario mínimo legal mensual vigente se regirá por los siguientes principios:

1. Concertación social: La fijación del salario mínimo deberá privilegiar el diálogo tripartito entre Gobierno nacional, trabajadores y empleadores.

2. Protección del trabajo: Toda decisión deberá respetar la especial protección constitucional al trabajo y la garantía de una remuneración mínima, vital y móvil.

3. Mantenimiento del poder adquisitivo: El incremento del salario mínimo no podrá desconocer la necesidad de preservar el poder adquisitivo del ingreso laboral.

4. Transparencia: Las propuestas, actas, soportes técnicos, salvedades, deliberaciones y decisiones deberán ser públicas, salvo la información sometida a reserva legal.

5. Motivación técnica: Toda propuesta y toda decisión deberán estar soportadas en criterios económicos, laborales, sociales, jurídicos y constitucionales verificables.

6. Seguridad jurídica: La decisión definitiva deberá adoptarse dentro de términos ciertos, de manera que trabajadores, empleadores, autoridades y operadores económicos conozcan oportunamente el salario mínimo aplicable al año siguiente.

7. Independencia técnica: El mecanismo subsidiario que se crea mediante esta ley deberá prevenir la captura política, electoral, gremial, sindical o sectorial de la decisión.

8. Responsabilidad institucional: Los miembros de las instancias que intervengan en la fijación del salario mínimo deberán actuar con diligencia, imparcialidad, publicidad, celeridad y sujeción estricta a la Constitución y a la ley.

CAPÍTULO II

Modificación al procedimiento de fijación anual del salario mínimo legal mensual vigente

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 8º de la Ley 278 de 1996, el cual quedará de la siguiente manera: “Artículo 8º. Decisiones de la Comisión y procedimiento para la fijación del salario mínimo. Las decisiones de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales serán adoptadas por consenso. El voto de cada sector representativo será el de la mayoría de sus miembros.

Para la fijación del salario mínimo legal mensual vigente, se seguirá el siguiente procedimiento:

1. La Comisión deberá decidir a más tardar el treinta (30) de noviembre de cada año.

2. Antes del inicio formal de la etapa de concertación, los representantes de los trabajadores y de los empleadores deberán presentar por escrito una propuesta inicial de incremento del salario mínimo legal mensual vigente. Dicha propuesta deberá estar debidamente motivada y acompañada, como mínimo, de consideraciones sobre inflación, productividad, empleo, formalidad laboral, crecimiento económico, poder adquisitivo de los

trabajadores, capacidad económica del sector productivo y demás variables pertinentes.

3. Durante la etapa de concertación deberán levantarse actas completas de cada sesión. En ellas deberán constar las propuestas, contrapropuestas, observaciones, documentos técnicos, salvedades, fórmulas de acercamiento y posiciones expresadas por cada sector.

4. Si vencido el término previsto en el numeral 1 no se logra consenso, los representantes de los trabajadores y de los empleadores deberán radicar, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, su última propuesta formal de incremento del salario mínimo legal mensual vigente. Esta propuesta deberá estar debidamente motivada y acompañada de los soportes técnicos correspondientes.

5. Vencido el término anterior sin acuerdo, se activará de pleno derecho la Subcomisión Técnica de Fijación Subsidiaria del Salario Mínimo, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley. La Secretaría Técnica de la Comisión será responsable de garantizar el inicio oportuno de las actividades de la Subcomisión.

6. La Subcomisión Técnica de Fijación Subsidiaria del Salario Mínimo deberá adoptar la decisión definitiva a más tardar el quince (15) de diciembre de cada año, que tendrá carácter técnico, obligatorio y vinculante para el Gobierno nacional.

7. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su adopción, el Gobierno nacional deberá expedir el decreto que fije el salario mínimo legal mensual vigente para el año siguiente, incorporando integralmente el porcentaje definido por la Subcomisión Técnica de Fijación Subsidiaria del Salario Mínimo y la motivación técnica que le sirva de fundamento. El Gobierno nacional no podrá modificar, sustituir, adicionar ni apartarse del porcentaje adoptado por la Subcomisión.

Parágrafo 1º. La Subcomisión Técnica de Fijación Subsidiaria del Salario Mínimo no podrá fijar un incremento inferior a la menor ni superior a la mayor de las últimas propuestas formales presentadas por los representantes de los trabajadores o de los empleadores en el numeral 4 del presente artículo.

Parágrafo 2º. En ningún caso el incremento podrá ser inferior al Índice de Precios al Consumidor (IPC) proyectado para el cierre del año respectivo.

Parágrafo 3º. La Secretaría Técnica de la Comisión Permanente de Concertación deberá remitir a la Subcomisión Técnica de Fijación Subsidiaria del Salario Mínimo, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a su instalación, la totalidad de actas, propuestas, salvedades, documentos, estudios y soportes presentados durante la etapa de concertación.

Parágrafo 4º. La decisión que fije subsidiariamente el salario mínimo legal mensual vigente deberá ser motivada”.

CAPÍTULO III

Subcomisión Técnica de Fijación Subsidiaria del Salario Mínimo

Artículo 4°. Naturaleza: Créase, al interior de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, la Subcomisión Técnica de Fijación Subsidiaria del Salario Mínimo, como instancia técnica, accidental y subsidiaria encargada de fijar el salario mínimo legal mensual vigente cuando no se logre consenso dentro de la Comisión Permanente de Concertación en los términos previstos en la presente ley.

La Subcomisión Técnica no tendrá personería jurídica, planta de personal, patrimonio propio ni autonomía presupuestal. Su funcionamiento será apoyado por la Secretaría Técnica de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

Artículo 5°. Integración: La Subcomisión Técnica de Fijación Subsidiaria del Salario Mínimo estará integrada por cinco (5) miembros con derecho a voz y voto, así:

1. Un delegado técnico del Banco de la República, designado por su Junta Directiva.
2. Un delegado técnico del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), designado por su Director General.
3. Un delegado técnico del Departamento Nacional de Planeación (DNP), designado por su Director General.
4. Dos expertos independientes seleccionados mediante sorteo público del listado nacional de elegibles previsto en la presente ley.

El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público participarán en la Subcomisión con derecho a voz, pero sin voto.

Parágrafo 1°. Los delegados técnicos del Banco de la República, el DANE y el Departamento Nacional de Planeación deberán acreditar experiencia o funciones relacionadas con estadística económica, macroeconomía, productividad, mercado laboral, política pública, política salarial, desarrollo económico y/o competitividad y serán designados a más tardar el quince (15) de noviembre de cada año o dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la vigencia de esta ley para el primer año.

Parágrafo 2°. Cada entidad deberá designar un delegado principal y un suplente. El suplente participará con voz y voto únicamente ante la falta temporal, impedimento, recusación, fuerza mayor o ausencia justificada del principal.

Parágrafo 3°. Los expertos independientes serán seleccionados anualmente mediante sorteo público. Para cada anualidad se sortearán dos expertos principales y dos suplentes. Los suplentes actuarán cuando alguno de los expertos principales no pueda participar por impedimento, recusación, fuerza mayor, ausencia justificada o retiro del proceso.

Artículo 6°. Listado nacional de expertos elegibles: La Secretaría Técnica de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales abrirá cada cuatro (4) años una convocatoria pública para conformar un listado nacional de cuarenta (40) expertos elegibles para integrar la Subcomisión Técnica de Fijación Subsidiaria del Salario Mínimo.

La evaluación de los aspirantes y la conformación del listado nacional de elegibles estará a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), conforme a criterios objetivos de mérito, experiencia, idoneidad técnica, independencia, transparencia y ausencia de conflictos de interés.

La Secretaría Técnica de la Comisión Permanente de Concertación prestará el apoyo logístico necesario para la convocatoria, publicación, recepción de documentos, divulgación de resultados y realización de los sorteos anuales.

Parágrafo 1°. El listado nacional de elegibles tendrá una vigencia institucional de cuatro (4) años.

Parágrafo 2°. Una vez un experto sea elegido mediante sorteo y actúe como principal o como suplente convocado en una anualidad, así sea un día, será retirado automáticamente del listado nacional de elegibles correspondiente al respectivo periodo institucional. Dicho experto podrá volver a postularse en la convocatoria correspondiente al siguiente periodo de cuatro (4) años.

Parágrafo 3°. La conformación del listado nacional de elegibles, los criterios de evaluación, las hojas de vida, los puntajes y los resultados deberán ser publicados en la página web del Ministerio del Trabajo.

Artículo 7°. Requisitos mínimos de los expertos independientes: Para integrar el listado nacional de expertos elegibles se deberán acreditar, como mínimo, los siguientes requisitos:

1. Título profesional en economía, derecho, administración de empresas, administración pública o áreas afines.
2. Título de posgrado en economía, derecho laboral, seguridad social, políticas públicas, macroeconomía, desarrollo económico, productividad, competitividad, estadística, administración pública, relaciones laborales o áreas relacionadas.
3. Experiencia profesional mínima de quince (15) años.
4. Experiencia específica mínima de cinco (5) años en mercado laboral, política salarial, productividad, macroeconomía, seguridad social, competitividad, desarrollo económico, análisis económico, relaciones laborales o políticas públicas.
5. No encontrarse incurso en causales de inhabilidad, incompatibilidad o conflicto de interés.
6. Presentar declaración juramentada de ausencia de conflictos de interés y autorización para la publicación de su hoja de vida.

Parágrafo: No podrán integrar el listado nacional de elegibles quienes hayan sido candidatos a cargos de elección popular, directivos de partidos o movimientos políticos o miembros de comités de campaña electoral durante los dos (2) años anteriores a la convocatoria. Esta inhabilidad se extenderá durante toda la vigencia del listado, por lo que la participación política de un experto en alguna de las actividades mencionadas dará lugar a su retiro automático de la lista.

Artículo 8°. Sorteo anual de expertos independientes: Si se activa la Subcomisión Técnica de Fijación Subsidiaria del Salario Mínimo, la Secretaría Técnica de la Comisión Permanente de Concertación realizará, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al vencimiento del término para la presentación de las últimas propuestas formales, el sorteo público de los dos expertos independientes principales y de los dos suplentes.

El sorteo será público y contará con acompañamiento preventivo de la Procuraduría General de la Nación.

Parágrafo 1°. No podrán actuar como expertos independientes de la Subcomisión Técnica, aun cuando hayan sido seleccionados mediante sorteo, quienes durante los dos (2) años anteriores al respectivo sorteo hayan actuado como miembros de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, o como delegados, asesores, apoderados, representantes, voceros o consultores del Gobierno nacional, de las organizaciones de trabajadores o de las organizaciones de empleadores que hayan participado en la etapa de concertación del salario mínimo.

Parágrafo 2°. Los expertos independientes seleccionados mediante sorteo deberán remitir a la Secretaría Técnica de la Comisión Permanente de Concertación, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a su selección, una declaración juramentada en la que manifiesten si se encuentran o no incurso en la prohibición prevista en el Parágrafo anterior, así como la existencia de cualquier conflicto de interés que pueda afectar su independencia, imparcialidad o neutralidad técnica.

Parágrafo 3°. Cuando un experto independiente principal manifieste estar incurso en la prohibición prevista en el Parágrafo 1° del presente artículo, declare un conflicto de interés que le impida actuar, no remita oportunamente la declaración juramentada o sea separado por falsedad u omisión relevante en dicha declaración, será reemplazado por el suplente correspondiente.

Si no fuere posible integrar la Subcomisión con los expertos principales y suplentes inicialmente sorteados, la Secretaría Técnica realizará, dentro de las doce (12) horas siguientes, un sorteo complementario entre los demás integrantes del listado nacional de expertos elegibles.

Parágrafo 4°. La falsedad, omisión relevante o reticencia en la declaración juramentada dará lugar al retiro inmediato del experto del listado nacional

de elegibles, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias, fiscales, penales o de cualquier otra naturaleza a que haya lugar.

Artículo 9°. Presidencia de la subcomisión: La Subcomisión Técnica de Fijación Subsidiaria del Salario Mínimo elegirá, en su sesión de instalación, a su Presidente de entre los dos expertos independientes principales.

La elección se hará por mayoría simple de los miembros con derecho a voto.

El presidente de la Subcomisión tendrá a su cargo la dirección de las sesiones, la organización del debate, la firma del acta que adopte la decisión definitiva y su notificación al Gobierno nacional.

Artículo 10. Instalación, sesiones y decisión: La Subcomisión Técnica de Fijación Subsidiaria del Salario Mínimo se instalará a más tardar el quinto (5) día calendario del mes de diciembre de cada año en que no se hubiere logrado consenso en la Comisión Permanente de Concertación.

La Subcomisión sesionará de manera permanente hasta adoptar decisión definitiva, sin exceder el quince (15) de diciembre.

La Subcomisión procurará adoptar su decisión por consenso. Si al iniciar el quince (15) de diciembre no existiere consenso, el presidente abrirá obligatoriamente votación nominal y pública. La decisión se adoptará por mayoría absoluta de sus integrantes, esto es, con mínimo tres (3) votos favorables.

No habrá lugar a abstenciones, voto en blanco o retiro injustificado de la sesión de votación.

Parágrafo 1°. La asistencia de los miembros principales o, en su defecto, de sus suplentes, será obligatoria. La inasistencia injustificada de un servidor público dará lugar a las responsabilidades disciplinarias correspondientes. La inasistencia injustificada de un experto independiente dará lugar a su retiro inmediato del listado nacional de elegibles y a la imposibilidad de postularse para el siguiente periodo institucional.

Parágrafo 2°. La falta de designación oportuna de delegados principales o suplentes por parte de las entidades públicas obligadas constituirá incumplimiento de deber funcional, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias a que haya lugar.

Artículo 11. Criterios obligatorios de decisión: Para adoptar la decisión subsidiaria, la Subcomisión Técnica deberá analizar y ponderar, como mínimo, los siguientes criterios:

1. La inflación causada disponible y las proyecciones oficiales de cierre del año.
2. La meta de inflación fijada por la Junta Directiva del Banco de la República para el año siguiente.
3. La productividad laboral y los demás indicadores de productividad disponibles.
4. La contribución de los salarios al ingreso nacional.

5. El incremento del Producto Interno Bruto (PIB).

6. El comportamiento del empleo, el desempleo, la informalidad laboral y la formalidad empresarial.

7. El impacto del salario mínimo en la seguridad social, los costos laborales, la contratación formal y la sostenibilidad del empleo.

8. La capacidad adquisitiva de los trabajadores y sus familias.

9. Las propuestas iniciales y finales presentadas por los representantes de los trabajadores y de los empleadores.

10. La especial protección constitucional al trabajo y la garantía de una remuneración mínima, vital y móvil.

11. Los efectos macroeconómicos, fiscales, laborales y sociales de la decisión.

12. La función social de la empresa.

13. Las actas, salvedades, estudios, soportes técnicos y documentos allegados durante la etapa de concertación.

Parágrafo: La Subcomisión no podrá fundar su decisión en criterios puramente políticos, electorales, partidistas o ajenos a los parámetros constitucionales y legales de fijación del salario mínimo.

CAPÍTULO IV

Transparencia, conflictos de interés y responsabilidad

Artículo 12. Conflictos de interés: Los miembros de la Subcomisión Técnica de Fijación Subsidiaria del salario mínimo deberán declarar, antes de su instalación, cualquier situación que pueda afectar su independencia, imparcialidad o neutralidad técnica.

Cuando exista conflicto de interés, impedimento o causal objetiva que afecte la imparcialidad de un miembro, este deberá declararse impedido. En caso de no hacerlo, cualquier integrante de la Subcomisión, el Ministerio Público o los sectores representados en la Comisión Permanente de Concertación podrán formular recusación.

Los impedimentos y recusaciones serán resueltos por los demás miembros de la Subcomisión, sin participación del miembro cuestionado. En caso de prosperar, actuará el suplente correspondiente.

Artículo 13. Prohibición de intervención política, sectorial o electoral: Ningún servidor público, candidato, directivo de partido o movimiento político, representante de campaña, vocero gubernamental, organización de empleadores u organización de trabajadores podrá ejercer presión indebida, instrucción, constreñimiento, amenaza, promesa, dádiva o interferencia sobre los miembros de la Subcomisión Técnica.

La violación de esta prohibición dará lugar a las investigaciones disciplinarias, fiscales, penales o administrativas a que haya lugar.

CAPÍTULO V

Disposiciones finales

Artículo 14. Apoyo administrativo: La Secretaría Técnica de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales prestará el apoyo administrativo, logístico, documental, tecnológico y operativo necesario para el funcionamiento de la Subcomisión Técnica de Fijación Subsidiaria del Salario Mínimo.

El funcionamiento de la Subcomisión no implicará la creación de cargos, planta de personal, entidad, dependencia administrativa, patrimonio propio ni estructura burocrática adicional.

Artículo 15. Carácter ad honorem de los expertos independientes: La participación de los expertos independientes en la Subcomisión Técnica de Fijación Subsidiaria del Salario Mínimo será *ad honorem* y no generará relación laboral, contractual, honorarios, emolumentos, prestaciones sociales ni vinculación con el Estado o con los miembros de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

Artículo 16. Régimen de transición: Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la Secretaría Técnica de la Comisión Permanente de Concertación llevará a cabo la primera convocatoria pública para conformar el listado nacional de expertos elegibles.

La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá realizar la evaluación y conformar el primer listado nacional de elegibles dentro de los tres (3) meses siguientes al cierre de la convocatoria.

Si para el 30 de noviembre inmediatamente siguiente a la fecha de entrada en vigencia de esta ley no se hubiere conformado el primer listado nacional de elegibles, el procedimiento de fijación del salario mínimo para ese año, por única vez, se regirá por las disposiciones anteriormente vigentes.

Artículo 17. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Parágrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996 en lo relativo a la competencia subsidiaria del Gobierno nacional para determinar el salario mínimo legal mensual vigente cuando no se logre consenso en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, sin perjuicio de lo señalado en el artículo precedente sobre régimen de transición.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley 278 de 1996 con el fin de fortalecer la transparencia, la objetividad técnica, el rigor económico, la concertación social, la salvaguarda de la competitividad nacional y la seguridad jurídica

en el procedimiento de fijación del salario mínimo legal mensual vigente.

La iniciativa preserva la regla general tripartita de concertación entre Gobierno nacional, empleadores y trabajadores, pero establece un mecanismo técnico subsidiario, reglado, público y verificable, aplicable únicamente cuando no se logre consenso dentro del plazo que esta ley dispone.

El proyecto no pretende reducir el alcance constitucional del salario mínimo, ni debilitar la especial protección al trabajo, ni sustituir el diálogo social como mecanismo principal de definición salarial. Por el contrario, busca fortalecer la legitimidad institucional de la decisión, garantizar que el incremento anual del salario mínimo esté soportado en criterios técnicos verificables y evitar que, ante la falta de acuerdo, la decisión quede concentrada de manera discrecional en el Gobierno nacional.

La finalidad principal de la reforma es clara: el salario mínimo debe proteger el poder adquisitivo de los trabajadores y sus familias, pero no puede convertirse en una herramienta política, electoral o gubernamental del Ejecutivo de turno. Por ello, cuando fracase la concertación del modelo tripartito, la decisión subsidiaria deberá ser adoptada por una instancia técnica, accidental, plural, motivada, sometida a reglas de transparencia y con límites derivados de las propuestas efectivamente presentadas por trabajadores y empleadores.

II. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

El artículo 1° de la Constitución Política define a Colombia como un Estado social de derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general.

El artículo 2° establece como fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

El artículo 25 consagra el trabajo como un derecho y una obligación social que goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado.

El artículo 53 establece los principios mínimos fundamentales en materia laboral, entre ellos la remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo.

El artículo 56 de la Constitución prevé una Comisión Permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y por representantes de los trabajadores, encargada de fomentar las buenas relaciones laborales, contribuir a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertar las políticas salariales y laborales. La misma norma dispone que la ley reglamentará su composición y funcionamiento.

En desarrollo de dicho mandato constitucional, el Congreso de la República expidió la Ley 278 de 1996, *por la cual se reglamenta la composición y el funcionamiento de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales creada por el artículo 56 de la Constitución Política*.

La Ley 278 de 1996 asignó a la Comisión, entre otras funciones, la de fijar de manera concertada la política salarial, teniendo en cuenta los principios constitucionales que rigen la materia, y la de fijar de manera concertada el salario mínimo de carácter general, garantizando una calidad de vida digna para el trabajador y su familia.

No obstante, el artículo 8° de la Ley 278 de 1996 previó una regla subsidiaria: cuando definitivamente no se logre consenso en la fijación del salario mínimo, el Gobierno nacional lo determinará a más tardar el 30 de diciembre de cada año, teniendo en cuenta la meta de inflación del año siguiente fijada por la Junta Directiva del Banco de la República, la productividad, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del Producto Interno Bruto y el Índice de Precios al Consumidor.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-815 de 1999, declaró la exequibilidad condicionada de dicha disposición, precisando que la competencia gubernamental para fijar el salario mínimo en ausencia de consenso no puede ejercerse de manera arbitraria, sino conforme a los parámetros constitucionales y legales aplicables, especialmente la remuneración mínima, vital y móvil, la protección del poder adquisitivo, la especial protección al trabajo, la función social de la empresa y la obligación de motivar suficientemente la decisión.

A partir de ese marco constitucional, legal y jurisprudencial, el presente proyecto introduce una reforma al procedimiento subsidiario de fijación del salario mínimo, sin alterar la naturaleza tripartita de la concertación y sin desconocer la competencia legislativa para regular la composición y funcionamiento de la Comisión Permanente prevista en el artículo 56 superior.

III. PROBLEMA QUE BUSCA RESOLVER LA INICIATIVA

El modelo vigente contiene una tensión institucional relevante. La concertación social es la regla, pero, si ella fracasa, la decisión material queda concentrada en el Gobierno nacional, esa concentración genera varios riesgos.

En primer lugar, genera un riesgo de politización. La fijación del salario mínimo es una de las decisiones económicas, laborales y sociales más sensibles del país. Su impacto se proyecta sobre millones de trabajadores y familias, sobre los empleadores, sobre la contratación formal, sobre los costos laborales, sobre las cotizaciones al sistema de seguridad social, sobre los precios indexados, sobre las expectativas inflacionarias, sobre la competitividad nacional, sobre la sostenibilidad empresarial y sobre la planeación presupuestal de entidades públicas y privadas.

En consecuencia, cuando la competencia subsidiaria queda exclusivamente en manos del Gobierno nacional, la decisión puede ser utilizada, o al menos percibida como utilizada, con fines políticos, electorales o de conveniencia gubernamental.

En segundo lugar, genera un riesgo de insuficiente motivación técnica. La fijación del salario mínimo exige ponderar simultáneamente variables económicas, laborales, sociales y constitucionales: inflación, productividad, crecimiento económico, contribución de los salarios al ingreso nacional, empleo, informalidad, poder adquisitivo, competitividad, sostenibilidad del empleo formal y protección del mínimo vital.

Una decisión unilateral, adoptada sin trazabilidad suficiente sobre el peso asignado a cada variable, puede desconocer los parámetros legales y constitucionales que gobiernan la materia.

En tercer lugar, genera inseguridad jurídica. La decisión anual sobre el salario mínimo suele adoptarse al cierre del año, cuando trabajadores, empresas, entidades públicas, empleadores domésticos, contratantes, operadores de seguridad social y agentes económicos necesitan certeza sobre los costos aplicables al año siguiente. Una decisión tardía, débilmente motivada, altamente politizada o expuesta a controversias judiciales intensas afecta la planeación económica y la estabilidad jurídica.

En cuarto lugar, puede debilitar la propia concertación. Si el Gobierno conserva la posibilidad de fijar unilateralmente el salario mínimo por fuera del rango realmente discutido entre trabajadores y empleadores, se reduce el incentivo para que las partes presenten propuestas serias, técnicas y responsables. El procedimiento puede terminar convertido en una formalidad previa a una decisión política posterior.

La experiencia reciente de fijación del salario mínimo para el año 2026 evidenció estos riesgos. En ese caso, la discusión pública y judicial alrededor del decreto expedido por el Gobierno nacional mostró la necesidad de reforzar la definición técnica, la sujeción estricta a los parámetros legales, la detallada y rigurosa motivación y la prevención de usos políticos o electorales de una decisión que debe responder a criterios de Estado, no a intereses de coyuntura.

Esta iniciativa surge, entonces, de una necesidad institucional concreta: preservar la concertación como regla principal, pero impedir que la falta de acuerdo habilite una decisión unilateral, discrecional y política o electoralmente capturable por el Gobierno de turno.

IV. JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL

El proyecto desarrolla directamente el artículo 56 de la Constitución Política, en cuanto regula el funcionamiento de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales y establece una instancia técnica subsidiaria para los casos en que no se logre consenso en la fijación del salario mínimo.

La iniciativa también se fundamenta en los artículos 1°, 2°, 25, 53, 114, 150 y 154 de la Constitución Política.

El artículo 1° resulta relevante porque la reforma se inscribe en el modelo de Estado social de derecho, dentro del cual el trabajo, la dignidad humana, la solidaridad y la prevalencia del interés general orientan la actividad legislativa.

El artículo 2° justifica la adopción de mecanismos institucionales que faciliten la participación de trabajadores y empleadores en una decisión que los afecta directamente, al tiempo que exige a las autoridades garantizar la efectividad de los derechos y principios constitucionales.

El artículo 25 impone al Estado el deber de proteger el trabajo en todas sus modalidades.

El artículo 53 exige que el salario mínimo responda a la garantía de una remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo.

El artículo 56 habilita expresamente al legislador para reglamentar la composición y funcionamiento de la Comisión Permanente de Concertación. Esa habilitación comprende no solo la regulación de la etapa ordinaria de concertación, sino también el diseño del mecanismo subsidiario aplicable cuando dicha concertación fracasa.

El artículo 114 reconoce al Congreso como órgano de representación democrática, con competencia para hacer las leyes.

El artículo 150 atribuye al Congreso la facultad de interpretar, reformar y derogar las leyes.

El artículo 154 permite que las leyes tengan origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, salvo las materias expresamente reservadas a la iniciativa del Gobierno nacional.

Desde esta perspectiva, el presente proyecto es constitucionalmente admisible porque no elimina la concertación social, no reduce derechos laborales, no desconoce la protección del salario mínimo, no crea una autoridad administrativa autónoma y no sustituye al Gobierno en la expedición formal del decreto anual. Lo que hace es regular, mediante ley, la forma en que se adopta la decisión subsidiaria cuando fracasa la concertación.

V. COMPETENCIA LEGISLATIVA Y AUSENCIA DE RESERVA DE INICIATIVA GUBERNAMENTAL

El Congreso de la República tiene competencia para tramitar esta iniciativa legislativa.

El proyecto modifica una ley ordinaria: la Ley 278 de 1996. Su materia principal es el funcionamiento de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales y el procedimiento de fijación subsidiaria del salario mínimo legal mensual vigente.

La iniciativa no crea una entidad pública nueva, no modifica la estructura de la administración nacional,

no crea cargos, no establece planta de personal, no ordena gasto público autónomo, no decreta tributos, no crea exenciones, no modifica el presupuesto general de la Nación y no altera el régimen salarial o prestacional de empleados públicos, miembros del Congreso o Fuerza Pública.

La Subcomisión Técnica de Fijación Subsidiaria del Salario Mínimo se crea al interior de la Comisión Permanente de Concertación. Tiene carácter técnico, accidental y subsidiario. No tendrá personería jurídica, planta de personal, patrimonio propio ni autonomía presupuestal. Su funcionamiento será apoyado por la Secretaría Técnica de la Comisión Permanente de Concertación.

Por ello, la iniciativa no invade la reserva de iniciativa gubernamental prevista en el artículo 154 constitucional. No se trata de una ley que determine la estructura de la administración nacional ni de una ley que fije el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. Se trata de una reforma legal al procedimiento de fijación subsidiaria del salario mínimo general, dentro de la Comisión Permanente prevista por el artículo 56 constitucional.

La intervención de la Comisión Nacional del Servicio Civil tampoco convierte el proyecto en una iniciativa reservada al Gobierno. La CNSC no fija el salario mínimo, no adopta la política salarial, no participa en la votación de la Subcomisión y no sustituye a los sectores de la concertación. Su papel se limita a evaluar aspirantes y conformar, con criterios objetivos de mérito, experiencia, idoneidad técnica, independencia, transparencia y ausencia de conflictos de interés, el listado nacional de expertos elegibles.

La función asignada a la CNSC es instrumental, excepcional y orientada al mérito. Su finalidad es evitar la captura política, gubernamental, sindical o gremial del banco de expertos que podrá integrar la Subcomisión. Por tanto, su participación fortalece la imparcialidad del mecanismo y no altera la naturaleza de la Comisión Permanente de Concertación.

VI. NATURALEZA DE LA DECISIÓN SUBSIDIARIA Y PAPEL DEL GOBIERNO NACIONAL

El proyecto conserva la expedición formal del decreto anual de salario mínimo en cabeza del Gobierno nacional.

La Subcomisión Técnica no expide directamente un acto administrativo general. Su decisión tiene carácter técnico, obligatorio y vinculante para el Gobierno nacional. Esa decisión no es una simple recomendación ni un concepto facultativo, pero tampoco sustituye formalmente el decreto anual.

El Gobierno nacional deberá expedir el decreto que fije el salario mínimo legal mensual vigente dentro de los tres días hábiles siguientes a la adopción de la decisión técnica, incorporando integralmente el porcentaje definido por la Subcomisión y la motivación técnica correspondiente. El Gobierno no podrá modificar, sustituir, adicionar ni apartarse del porcentaje adoptado por la Subcomisión.

Esta fórmula conserva la forma jurídica tradicional de exteriorización normativa mediante decreto, pero elimina la discrecionalidad material del Gobierno cuando ha fracasado la concertación. De esta manera, se garantiza que la decisión final sea formalmente expedida por el Ejecutivo, pero materialmente determinada por una instancia técnica, plural, motivada y sometida a reglas legales.

La motivación de la decisión técnica de la Subcomisión, sus actas, soportes, documentos, estudios y votos deberán servir de fundamento al decreto correspondiente. En consecuencia, el control judicial del decreto permitirá revisar también la legalidad del procedimiento subsidiario, la integración de la Subcomisión, la competencia, la motivación, la ponderación de criterios y la observancia de los límites legales aplicables.

VII. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto está compuesto por cinco capítulos y diecisiete artículos. El Capítulo I contiene el objeto y los principios orientadores.

El artículo 1° define el objeto de la ley: modificar la Ley 278 de 1996 para fortalecer la transparencia, la objetividad técnica, el rigor económico, la concertación social, la competitividad nacional y la seguridad jurídica en el procedimiento de fijación del salario mínimo.

El artículo 2° consagra los principios del procedimiento: concertación social, protección del trabajo, mantenimiento del poder adquisitivo, transparencia, motivación técnica, seguridad jurídica, independencia técnica y responsabilidad institucional.

Estos principios cumplen una función interpretativa y orientadora. Permiten que la ley sea aplicada conforme a su finalidad: preservar la concertación y, al mismo tiempo, impedir que la decisión subsidiaria quede capturada por intereses políticos, electorales, gremiales, sindicales o sectoriales.

El Capítulo II modifica el procedimiento de fijación anual del salario mínimo.

El artículo 3° modifica el artículo 8° de la Ley 278 de 1996. La regla general seguirá siendo el consenso dentro de la Comisión Permanente de Concertación. Sin embargo, se introducen reglas procedimentales más claras, estrictas y verificables.

En primer lugar, la Comisión deberá decidir a más tardar el 30 de noviembre de cada año. Este término anticipado permite separar la etapa de concertación de la eventual etapa técnica subsidiaria.

En segundo lugar, antes del inicio formal de la concertación, trabajadores y empleadores deberán presentar propuestas iniciales de incremento debidamente motivadas y acompañadas de consideraciones sobre inflación, productividad, empleo, formalidad laboral, crecimiento económico, poder adquisitivo de los trabajadores, capacidad económica del sector productivo y demás variables pertinentes.

En tercer lugar, durante la etapa de concertación deberán levantarse actas completas de cada sesión. En ellas deberán constar propuestas, contrapropuestas, observaciones, documentos técnicos, salvedades, fórmulas de acercamiento y posiciones expresadas por cada sector.

En cuarto lugar, si vencido el 30 de noviembre no se logra consenso, los representantes de trabajadores y empleadores deberán radicar dentro de las 48 horas siguientes su última propuesta formal de incremento, debidamente motivada y soportada.

En quinto lugar, vencido dicho término sin acuerdo, se activará de pleno derecho la Subcomisión Técnica de Fijación Subsidiaria del Salario Mínimo.

En sexto lugar, la Subcomisión deberá adoptar la decisión definitiva a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Dicha decisión tendrá carácter técnico, obligatorio y vinculante para el Gobierno nacional.

En séptimo lugar, el Gobierno nacional deberá expedir el decreto que fije el salario mínimo legal mensual vigente dentro de los tres días hábiles siguientes a la adopción de la decisión técnica, incorporando integralmente el porcentaje definido por la Subcomisión y su motivación.

El proyecto también establece límites sustantivos a la decisión subsidiaria. La Subcomisión no podrá fijar un incremento por fuera del rango de las últimas propuestas formales presentadas por trabajadores y empleadores, y en ningún caso podrá desconocer el Índice de Precios al Consumidor proyectado para el cierre del año respectivo. Con ello se protege el poder adquisitivo del salario y, al mismo tiempo, se impide que la instancia subsidiaria se aparte del universo real de discusión que tuvo lugar en la concertación.

El Capítulo III regula la Subcomisión Técnica de Fijación Subsidiaria del Salario Mínimo.

El artículo 4° define su naturaleza. La Subcomisión se crea al interior de la Comisión Permanente de Concertación como instancia técnica, accidental y subsidiaria. No tendrá personería jurídica, planta de personal, patrimonio propio ni autonomía presupuestal.

El artículo 5° regula su integración. Estará conformada por cinco miembros con voz y voto: un delegado técnico del Banco de la República, designado por su Junta Directiva; un delegado técnico del DANE, designado por su Director General; un delegado técnico del DNP, designado por su Director General; y dos expertos independientes seleccionados mediante sorteo público del listado nacional de elegibles. El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público participarán con voz, pero sin voto.

Esta composición busca equilibrar técnica, independencia y viabilidad institucional. El Banco de la República aporta conocimiento macroeconómico, inflación, política monetaria y análisis económico. El DANE aporta información estadística oficial, medición de precios, mercado laboral y cuentas

nacionales. El DNP aporta análisis de política pública, productividad, desarrollo económico, competitividad y planeación. Los expertos independientes introducen pluralidad técnica y reducen el riesgo de captura gubernamental.

El artículo 6° crea el listado nacional de expertos elegibles. La Secretaría Técnica de la Comisión Permanente abrirá cada cuatro años una convocatoria pública para conformar un listado de 40 expertos elegibles. La evaluación y conformación del listado estará a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil, conforme a criterios objetivos de mérito, experiencia, idoneidad técnica, independencia, transparencia y ausencia de conflictos de interés.

El listado tendrá vigencia de cuatro años. Una vez un experto sea elegido mediante sorteo y actúe como principal o como suplente convocado, así sea por un día, será retirado automáticamente del listado correspondiente al respectivo periodo institucional. Podrá volver a postularse en la convocatoria siguiente. Esta regla garantiza rotación, evita la concentración de influencia en los mismos expertos y disminuye el riesgo de captura del mecanismo.

El artículo 7° establece los requisitos mínimos de los expertos independientes. Deberán acreditar formación profesional y de posgrado, experiencia profesional mínima de diez años, experiencia específica mínima de cinco años en materias relacionadas con mercado laboral, política salarial, productividad, macroeconomía, seguridad social, competitividad, desarrollo económico, análisis económico, relaciones laborales o políticas públicas, y ausencia de conflictos de interés.

El artículo 8° regula el sorteo anual de expertos. Si se activa la Subcomisión, la Secretaría Técnica de la Comisión de Concertación realizará el sorteo público de dos expertos principales y dos suplentes dentro de las 24 horas siguientes al vencimiento del término para presentar las últimas propuestas formales. El sorteo contará con acompañamiento preventivo de la Procuraduría General de la Nación.

El mismo artículo establece una regla de independencia sustancial: no podrán actuar como expertos quienes durante los dos años anteriores al sorteo hayan actuado como miembros de la Comisión Permanente de Concertación o como delegados, asesores, apoderados, representantes, voceros o consultores del Gobierno nacional, de las organizaciones de trabajadores o de las organizaciones de empleadores que hayan participado en la etapa de concertación del salario mínimo.

El artículo 9° regula la presidencia de la Subcomisión. El presidente será elegido entre los dos expertos independientes principales. Esta regla evita que la dirección de la instancia subsidiaria quede en cabeza directa del Gobierno o de una entidad estatal con participación administrativa en la decisión.

El artículo 10 establece las reglas de instalación, sesiones y decisión. La Subcomisión se instalará a más tardar el quinto día calendario de diciembre

y sesionará de manera permanente hasta adoptar decisión definitiva, sin exceder el 15 de diciembre. Procurará decidir por consenso, pero si al iniciar el 15 de diciembre no existe consenso, el presidente abrirá obligatoriamente votación nominal y pública. La decisión se adoptará por mayoría absoluta de sus integrantes, esto es, con mínimo tres votos favorables. No habrá abstenciones, voto en blanco o retiro injustificado de la sesión de votación.

Esta regla impide bloqueos deliberados y garantiza que el país conozca oportunamente el salario mínimo aplicable al año siguiente.

El artículo 11 define los criterios obligatorios de decisión. La Subcomisión deberá analizar y ponderar inflación causada disponible, proyecciones oficiales de cierre, meta de inflación, productividad laboral, contribución de salarios al ingreso nacional, PIB, empleo, desempleo, informalidad, formalidad empresarial, impacto en seguridad social, costos laborales, contratación formal, sostenibilidad del empleo, capacidad adquisitiva, propuestas iniciales y finales, actas, salvedades, estudios, soportes técnicos, función social de la empresa y especial protección constitucional al trabajo. También se prohíbe fundar la decisión en criterios puramente políticos, electorales, partidistas o ajenos a los parámetros constitucionales y legales de fijación del salario mínimo.

El Capítulo IV regula transparencia, conflictos de interés y responsabilidad.

El artículo 12 obliga a los miembros de la Subcomisión a declarar cualquier situación que pueda afectar su independencia, imparcialidad o neutralidad técnica. También regula impedimentos, recusaciones y reemplazos.

El artículo 13 prohíbe la intervención política, sectorial o electoral indebida sobre los miembros de la Subcomisión. Esta disposición responde directamente al objetivo central del proyecto: impedir que el salario mínimo sea capturado por intereses ajenos a la técnica, la concertación y la protección constitucional del trabajo.

El Capítulo V contiene disposiciones finales.

El artículo 14 regula el apoyo administrativo de la Secretaría Técnica de la Comisión Permanente de Concertación, dejando claro que el funcionamiento de la Subcomisión no implicará creación de cargos, planta de personal, entidad, dependencia administrativa, patrimonio propio ni estructura burocrática adicional.

El artículo 15 establece el carácter ad honorem de la participación de los expertos independientes, de manera que no se genere relación laboral, contractual, honorarios, emolumentos, prestaciones sociales ni vinculación con el Estado o con los miembros de la Comisión Permanente.

El artículo 16 establece el régimen de transición. Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley, la Secretaría Técnica deberá llevar a cabo la primera convocatoria pública para

conformar el listado nacional de expertos elegibles. La CNSC deberá realizar la evaluación y conformar el primer listado dentro de los tres meses siguientes al cierre de la convocatoria. Si para el 30 de noviembre inmediatamente siguiente a la entrada en vigencia de la ley no se hubiere conformado el primer listado, el procedimiento de fijación del salario mínimo para ese año, por única vez, se regirá por las disposiciones anteriormente vigentes.

El artículo 17 establece la vigencia y derogatorias, especialmente la derogatoria del párrafo del artículo 8° de la Ley 278 de 1996 en lo relativo a la competencia subsidiaria del Gobierno nacional para determinar materialmente el salario mínimo cuando no se logre consenso en la Comisión Permanente de Concertación.

VIII. NECESIDAD Y CONVENIENCIA DE LA REFORMA

La reforma es necesaria porque la decisión subsidiaria sobre el salario mínimo no puede depender de la discrecionalidad política del Gobierno nacional.

La concertación tripartita debe seguir siendo la regla. Sin embargo, cuando no exista acuerdo, el procedimiento no debe trasladar automáticamente la decisión a una sola parte de la mesa, que además tiene incentivos políticos propios y capacidad de instrumentalizar la decisión.

El proyecto fortalece el diálogo social porque obliga a trabajadores y empleadores a presentar propuestas iniciales y finales motivadas. De esta forma, la discusión deja de ser puramente declarativa y se convierte en un proceso con trazabilidad técnica.

También fortalece la transparencia, porque exige actas completas, soportes técnicos, publicación de información, sorteo público de expertos y motivación de la decisión.

Fortalece la seguridad jurídica, porque anticipa el cierre de la concertación al 30 de noviembre, activa oportunamente la instancia subsidiaria y exige decisión definitiva máximo el 15 de diciembre.

Fortalece la protección del trabajo, porque mantiene como criterios obligatorios el poder adquisitivo, la remuneración mínima, vital y móvil y la especial protección constitucional al trabajo.

Fortalece la competitividad nacional, porque incorpora variables de productividad, formalidad, costos laborales, sostenibilidad del empleo, crecimiento económico y capacidad del sector productivo.

Fortalece la independencia técnica, porque retira la decisión material subsidiaria del Gobierno nacional y la traslada a una instancia accidental integrada por entidades técnicas y expertos independientes seleccionados bajo criterios de mérito.

Finalmente, fortalece la legitimidad democrática, porque el Congreso, en ejercicio de su competencia legislativa, define reglas claras, generales y previas para una decisión que impacta de manera directa

a trabajadores, empleadores y al conjunto de la economía nacional.

IX. IMPACTO FISCAL

El proyecto no ordena gasto público directo ni crea una entidad, planta de personal, cargos, patrimonio autónomo o estructura administrativa adicional.

La Subcomisión Técnica funcionará al interior de la Comisión Permanente de Concertación, con apoyo administrativo, logístico, documental, tecnológico y operativo de su Secretaría Técnica.

La participación de los expertos independientes será ad honorem y no generará relación laboral, contractual, honorarios, emolumentos, prestaciones sociales ni vinculación con el Estado o con los miembros de la Comisión Permanente.

La intervención de la Comisión Nacional del Servicio Civil se limita a la evaluación y conformación del listado nacional de expertos elegibles cada cuatro años. Esta función deberá adelantarse con criterios de eficiencia administrativa, austeridad, publicidad y aprovechamiento de capacidades institucionales existentes.

En consecuencia, la iniciativa no contiene un orden autónomo de gasto ni exige la creación de nuevas apropiaciones presupuestales. Cualquier actividad administrativa asociada a la convocatoria, evaluación, publicación y sorteo deberá realizarse con cargo a los recursos ordinarios de funcionamiento de las entidades intervinientes.

X. ANÁLISIS DE VIABILIDAD JURÍDICA

La iniciativa es jurídicamente viable por las siguientes razones:

Primero, desarrolla una habilitación constitucional expresa. El artículo 56 de la Constitución remite a la ley la reglamentación de la composición y funcionamiento de la Comisión Permanente de Concertación.

Segundo, respeta la concertación tripartita como regla principal. La Subcomisión Técnica solo opera de manera subsidiaria cuando no se alcanza consenso.

Tercero, no crea una entidad pública nueva ni modifica la estructura de la administración nacional. La Subcomisión se crea al interior de la Comisión Permanente, sin personería jurídica, planta, patrimonio ni autonomía presupuestal.

Cuarto, no invade la reserva de iniciativa gubernamental. La materia principal del proyecto no corresponde a estructura administrativa, presupuesto, tributos, gasto público ni régimen salarial y prestacional de empleados públicos.

Quinto, mantiene la expedición formal del decreto anual en cabeza del Gobierno nacional, pero sujeta su contenido a la decisión técnica vinculante adoptada por la Subcomisión.

Sexto, respeta la jurisprudencia constitucional sobre salario mínimo, en particular la exigencia

de motivación, protección del poder adquisitivo, ponderación de variables económicas y sociales, y garantía de la remuneración mínima, vital y móvil.

Séptimo, incorpora reglas de transparencia, conflictos de interés, impedimentos, recusaciones, publicidad, sorteo, suplencias y decisión obligatoria, lo cual reduce el riesgo de captura institucional.

Octavo, conserva la posibilidad de control judicial del decreto que formalice el salario mínimo, incluyendo el control sobre la motivación técnica, la integración de la Subcomisión y el procedimiento seguido.

XI. JUSTIFICACIÓN DEL ARTICULADO

El artículo 1° define el objeto del proyecto y delimita su finalidad institucional.

El artículo 2° consagra los principios que orientan la interpretación y aplicación del procedimiento de fijación del salario mínimo.

El artículo 3° modifica el artículo 8° de la Ley 278 de 1996, reordena el procedimiento anual, anticipa el término de concertación, exige propuestas técnicas, impone actas completas, activa la Subcomisión Técnica en caso de falta de consenso y obliga al Gobierno nacional a expedir el decreto incorporando la decisión técnica vinculante.

El artículo 4° define la naturaleza de la Subcomisión Técnica como instancia técnica, accidental y subsidiaria, sin personería jurídica, planta de personal, patrimonio propio ni autonomía presupuestal.

El artículo 5° regula la integración de la Subcomisión, sus miembros con voto, la participación de MinTrabajo y MinHacienda con voz sin voto, y la existencia de delegados principales y suplentes.

El artículo 6° crea el listado nacional de expertos elegibles, define su vigencia, asigna la evaluación a la CNSC y establece reglas de publicidad y rotación.

El artículo 7° fija los requisitos mínimos de formación, experiencia, idoneidad e independencia de los expertos independientes.

El artículo 8° regula el sorteo anual de expertos, las prohibiciones para actuar, las declaraciones juramentadas, los reemplazos y las consecuencias por falsedad u omisión.

El artículo 9° establece que la presidencia de la Subcomisión recaerá en uno de los expertos independientes principales.

El artículo 10 regula la instalación, sesiones, decisión, votación nominal y pública, mayoría absoluta, prohibición de abstenciones y consecuencias por inasistencia injustificada.

El artículo 11 fija los criterios obligatorios de decisión y prohíbe fundamentar el incremento en criterios puramente políticos, electorales o partidistas.

El artículo 12 regula conflictos de interés, impedimentos y recusaciones.

El artículo 13 prohíbe la intervención política, sectorial o electoral indebida sobre los miembros de la Subcomisión.

El artículo 14 regula el apoyo administrativo de la Secretaría Técnica.

El artículo 15 establece el carácter ad honorem de los expertos independientes. El artículo 16 consagra el régimen de transición.

El artículo 17 establece la vigencia y derogatorias.

XII. CONCLUSIÓN

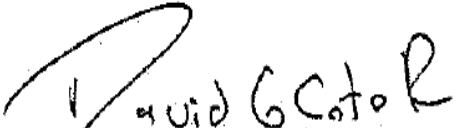
El presente proyecto de ley preserva la concertación social como regla principal de fijación del salario mínimo, pero corrige el riesgo institucional que surge cuando, ante la falta de acuerdo, la decisión queda concentrada en el Gobierno nacional.

La iniciativa no reduce derechos laborales, no congela salarios, no debilita la Comisión Permanente de Concertación y no desconoce la protección constitucional al trabajo. Por el contrario, fortalece la legitimidad de la decisión, exige propuestas técnicas, garantiza trazabilidad, introduce una instancia subsidiaria plural, impone motivación, asegura decisión oportuna y reduce la posibilidad de que el salario mínimo sea utilizado como herramienta política o electoral.

El salario mínimo debe ser una institución de justicia social, estabilidad económica, promoción de la competitividad y confianza institucional. Precisamente por eso, su fijación no puede depender

de la conveniencia del Gobierno de turno, sino de reglas legales previas, técnicas, transparentes, públicas y verificables.

De los honorables Congresistas,


DAVID GERARDO COTE RODRIGUEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Centro Democrático

RECEBIDO

SECRETARÍA GENERAL

El día 22 de Julio del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley ☒ Auto Legislativo

Nº. 059 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:



SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 901 - viernes, 31 de julio de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 058 de 2026 Cámara, por la cual se modifica el artículo 51 de la Ley 2099 de 2021 y el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, se establece un régimen tarifario especial en servicios públicos domiciliarios para las entidades religiosas reconocidas y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 059 de 2026 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 278 de 1996, se establece un mecanismo técnico subsidiario para la fijación del salario mínimo legal mensual vigente y se dictan otras disposiciones.....	13