



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - Nº 1166

Bogotá, D. C., lunes, 31 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 43 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

#### PROYECTO DE LEY ÓRGÁNICA

#### NÚMERO 266 DE 2026 CÁMARA

*por medio de la cual se armoniza el ámbito geográfico de los hechos metropolitanos con la jurisdicción de la Región Metropolitana Bogotá (Cundinamarca), se ordena el ajuste de los ámbitos declarados, se amplía la representación en el Consejo Regional y se modifican y adicionan los artículos 11, 12 y 18 de la Ley 2199 de 2022.*

Bogotá, D. C., agosto de 2026

Señor

**MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ**

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Radicación del proyecto de ley orgánica “*por medio de la cual se armoniza el ámbito geográfico de los hechos metropolitanos con la jurisdicción de la Región Metropolitana Bogotá (Cundinamarca), se ordena el ajuste de los ámbitos declarados, se amplía la representación en el Consejo Regional y se modifican y adicionan los artículos 11, 12 y 18 de la Ley 2199 de 2022*”.

Respetado Secretario General:

En ejercicio de la facultad conferida por el artículo 154 de la Constitución Política y por los artículos 139 y 140, numeral 1, de la Ley 5ª de 1992, radicamos ante la Cámara de Representantes el proyecto de ley orgánica de la referencia, con

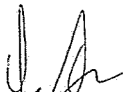
su exposición de motivos, para que se le imparta el trámite previsto en el artículo 157 de la Constitución y se apruebe con la mayoría absoluta que el artículo 151 de la Constitución exige a las leyes orgánicas.

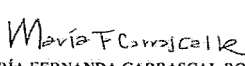
El proyecto armoniza el artículo 12 de la Ley 2199 de 2022 con el artículo 4º de la misma ley y con el inciso 2º del artículo 325 de la Constitución Política; no crea entidades, no ordena gasto y no modifica las competencias, el sistema de toma de decisiones ni el régimen de financiación de la Región Metropolitana Bogotá (Cundinamarca). En consecuencia, no incurre en las materias que el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución reserva a la iniciativa del Gobierno.

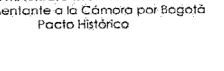
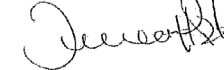
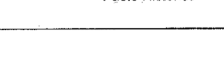
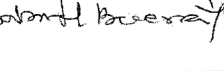
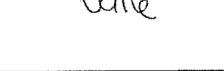
Por su materia, el reparto corresponde a la Comisión Primera Constitucional Permanente, conforme al artículo 2º, numeral 1, de la Ley 3ª de 1992.

La exposición de motivos contiene el análisis de impacto fiscal exigido por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y el acápite de conflicto de interés previsto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019.

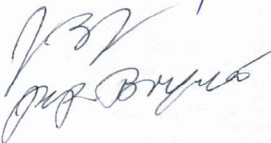
Atentamente,

  
YEISSON SUÁZ C. JAMARCA ZAPATA  
Representante a la Cámara - Cundinamarca  
Pacto Histórico

  
MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Pacto Histórico

|                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br><b>DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ</b><br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico | <br><b>FRANCY NATALIA MORENO PUIN</b><br>Representante a la Cámara por Cundinamarca<br>Pacto Histórico |
| <br><b>LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES</b><br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico  | <br><b>JOSÉ FELIPE HERNÁNDEZ POLO</b><br>Representante a la Cámara por Magdalena<br>Pacto Histórico    |
| <br><b>GABRIEL BERRÍO</b><br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico                   | <br><b>ANA ERASO VALLE</b><br>Representante a la Cámara por Cundinamarca<br>Pacto Histórico            |
| <br><b>OSCAR IVÁN CÁRDENAS</b><br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico              | <br><b>HEINER GAITÁN PINEDA</b><br>Representante a la Cámara por Cundinamarca<br>Pacto Histórico       |
| <br><b>JAIRO LEÓN PINEDA</b><br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico                | <br><b>JUAN CARLOS RODRÍGUEZ</b><br>Representante a la Cámara por Cundinamarca<br>Pacto Histórico      |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Maria del Mar P.</p> <p>MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA<br/>Representante a la Cámara por Bogotá<br/>Pacto Histórico</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <p>Renso Alexander</p> <p>RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA<br/>Representante a la Cámara por Tolima<br/>Pacto Histórico</p> |
| <div data-bbox="190 1411 630 1728"> <p>COLOMBIA CAMARA DE REPRESENTANTES<br/>SECRETARÍA GENERAL</p> <p>El día <u>25</u> de <u>Agosto</u> del año <u>2026</u></p> <p>Ha sido presentado en este despacho el<br/>Proyecto de Ley <u>PL0</u> Acto Legislativo _____<br/>No. <u>266</u> Con su correspondiente<br/>Exposición de Motivos, suscrito Por: <u>HILY ZEISSON</u><br/><u>CAJAMANCA, MARIA F. CARRANCA Y OTROS</u></p> <p><br/>SECRETARIO GENERAL</p> </div> |                                                                                                                         |

|                                                                                                         |                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>Verónica Estrada | <br>Miro Ender Hünepfe |
| <br>Claudia Rinner   | <br>Jörg Bryner        |
| <br>Aida             |                                                                                                           |

PROYECTO DE LEY ÓRGÁNICA NÚMERO  
266 DE 2026 CÁMARA

*por medio de la cual se armoniza el ámbito geográfico de los hechos metropolitanos con la jurisdicción de la Región Metropolitana Bogotá (Cundinamarca), se ordena el ajuste de los ámbitos declarados, se amplía la representación en el Consejo Regional y se modifican y adicionan los artículos 11, 12 y 18 de la Ley 2199 de 2022.*

## El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** Esta ley armoniza el ámbito geográfico de los hechos metropolitanos con el inciso 2º del artículo 325 de la Constitución Política y la regla de jurisdicción del artículo 4º de la Ley 2199 de 2022 y fija los efectos de la declaratoria frente a los municipios no asociados; ordena el ajuste de los ámbitos geográficos declarados con anterioridad, sin extinguir los hechos metropolitanos; y amplía la representación de los concejos municipales y de las organizaciones sociales del territorio en el Consejo Regional.

**Artículo 2º.** Modifícase el artículo 12 de la Ley 2199 de 2022, el cual quedará así:

**“Artículo 12. *Parámetros para la identificación de hechos metropolitanos.*** Además de lo dispuesto en los artículos anteriores, son parámetros para determinar los hechos metropolitanos de la Región Metropolitana, los siguientes:

1. **Alcance territorial.** El fenómeno identificado debe tener repercusión sobre dos o más municipios que integran la Región Metropolitana y presentar una relación funcional directa con Bogotá. Su ámbito geográfico se establece a partir de las dinámicas existentes y, conforme al artículo 4° de esta ley, comprende al Distrito Capital y a los municipios de Cundinamarca asociados en el área temática que el hecho metropolitano desarrolla.
2. **Sostenibilidad.** Los hechos metropolitanos deben aportar al desarrollo de un modelo sostenible de la región mediante el cumplimiento estricto de las determinantes ambientales que establecen los límites de acción e intervención que impone la naturaleza de la estructura ecológica regional para su preservación y recuperación, y se deben considerar los impactos ambientales derivados de su declaratoria e implementación. Para ello se requiere de un diagnóstico previo del estado actual y de las transformaciones de las estructuras y dimensiones del territorio.
3. **Beneficio multiactor.** Los hechos metropolitanos deben generar efectos positivos o solucionar problemas identificados sobre más de una de las

entidades territoriales asociadas a la Región Metropolitana y sus comunidades.

4. **Eficiencia económica.** Los hechos metropolitanos deben generar beneficios en la atención conjunta, generación de economías de escala o de aglomeración y/o reducción de costos de implementación, al ser declarados por la Región Metropolitana.
5. **Organización institucional.** Permite evaluar si el soporte institucional y administrativo que exige la atención del hecho debe corresponder a la Región Metropolitana, como la instancia más idónea para entender el problema o situación identificada.
6. **Correspondencia con la asociación.** El documento técnico de soporte identifica, respecto de cada municipio comprendido en el ámbito geográfico, el acuerdo del concejo municipal que autorizó su ingreso y el acuerdo regional que lo admitió, en el área temática correspondiente.

**Parágrafo 1º.** Los parámetros previstos en este artículo se aplican a la declaratoria del hecho metropolitano y, en los mismos términos, a la modificación, el ajuste, la precisión o la ampliación de su ámbito geográfico, cualquiera que sea la denominación del acto que la disponga. El Consejo Regional publica el documento técnico de soporte en el sitio web de la Región Metropolitana con una antelación no inferior a quince (15) días hábiles a la sesión en que se someta a votación el respectivo acuerdo regional, y motiva en el acuerdo el cumplimiento de cada uno de los parámetros de este artículo.

**Parágrafo 2º.** La identificación de fenómenos de escala supramunicipal que comprendan municipios no asociados es admisible con fines de diagnóstico, estudio técnico, información y planeación indicativa, y así se hace constar en el documento técnico de soporte. Esa identificación no habilita la inclusión de dichos municipios en el ámbito geográfico del hecho metropolitano ni la extensión a ellos de las competencias de la Región Metropolitana.

**Parágrafo 3º.** La expresión jurisdicción regional empleada en el inciso 3º del artículo 14 de esta ley corresponde al ámbito definido en su artículo 4º.

**Artículo 3º.** Adicionase el siguiente parágrafo al artículo 11 de la Ley 2199 de 2022:

**“Parágrafo.** Efectos de la declaratoria frente a los municipios no asociados. La inclusión de un municipio no asociado en el ámbito geográfico de un hecho metropolitano no produce efecto jurídico respecto de ese municipio. En particular, no genera su asociación a la Región Metropolitana, ni la sujeción a la superior jerarquía prevista en el inciso 3º del artículo 14 de esta ley, ni el deber de armonización previsto en el parágrafo 1 del artículo 7º de esta ley, ni obligación de aporte, gasto o inversión.

Este parágrafo rige hacia el futuro. No modifica la naturaleza ni la presunción de legalidad de los

actos administrativos expedidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley que lo adiciona, cuyo control corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.

**Artículo 4º.** Adicionase el siguiente parágrafo al artículo 18 de la Ley 2199 de 2022:

**“Parágrafo 4º.** En el Consejo Regional participan de manera permanente, con voz y sin voto:

1. Un delegado de los concejos de los municipios asociados a la Región Metropolitana, elegido por ellos.
2. Un delegado de las organizaciones campesinas, de economía popular y de acueductos comunitarios con presencia en el ámbito de los hechos metropolitanos declarados, elegido conforme al reglamento que expida el Consejo Regional.

La participación prevista en este parágrafo no genera honorarios, remuneración ni contraprestación alguna a cargo de la Región Metropolitana, y no se computará para la determinación del *quorum* deliberatorio ni del *quorum* decisorio. El Consejo Regional expide el reglamento de elección de los delegados dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley que adiciona este parágrafo.

Este parágrafo no regula la participación de las comunidades y pueblos étnicos, que se rige por el artículo 330 de la Constitución Política, por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo aprobado por la Ley 21 de 1991 y por las normas que les son propias, y que en ningún caso se entiende sustituida ni disminuida por la representación aquí prevista”.

**Artículo 5º. Ajuste de los ámbitos geográficos declarados.** Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, el Consejo Regional ajusta el ámbito geográfico de los hechos metropolitanos declarados con anterioridad, de manera que corresponda a la jurisdicción definida en el artículo 4º de la Ley 2199 de 2022, en el área temática respectiva. El ajuste se dispone mediante acuerdo regional motivado, que se publica en el sitio web de la Región Metropolitana dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su expedición, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014.

A partir de la entrada en vigencia de esta ley y hasta que se produzca el ajuste, la inclusión de municipios no asociados en los ámbitos geográficos declarados con anterioridad no produce respecto de ellos los efectos señalados en el parágrafo del artículo 11 de la Ley 2199 de 2022, adicionado por el artículo 3º de esta ley. El ajuste no altera la situación de los municipios asociados ni los efectos ya producidos respecto de ellos.

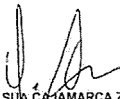
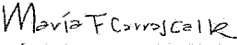
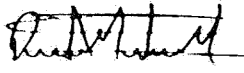
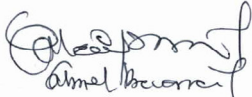
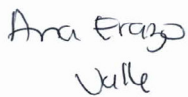
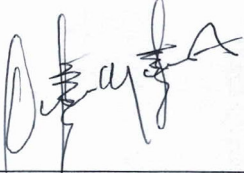
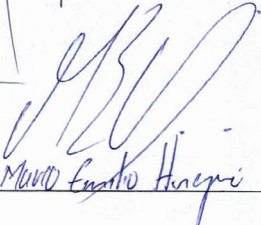
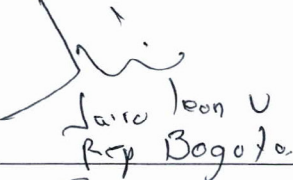
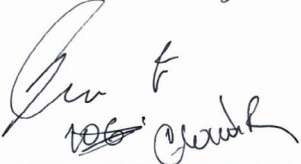
El Director de la Región Metropolitana presenta a la Asamblea Departamental de Cundinamarca, al Concejo de Bogotá y a los concejos de los municipios

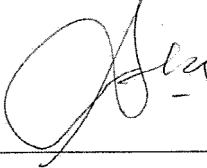
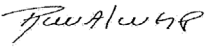
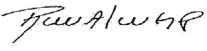
asociados un informe del ajuste realizado, dentro del mes siguiente a su culminación.

**Parágrafo.** El ajuste no extingue los hechos metropolitanos declarados ni las competencias que la Región Metropolitana haya asumido en virtud de ellos. El hecho metropolitano subsiste con el ámbito ajustado, y este se amplía a medida que nuevos municipios se asocien en la respectiva área temática, mediante acuerdo regional que así lo declare y sin necesidad de nueva declaratoria. El parámetro del numeral 1 del artículo 12 de la Ley 2199 de 2022 no constituye causal de extinción de los hechos metropolitanos declarados antes de la entrada en vigencia de esta ley.

**Artículo 6°. Vigencia.** Esta ley rige a partir de su promulgación, modifica el artículo 12 y adiciona los artículos 11 y 18 de la Ley 2199 de 2022 en los términos aquí previstos, y no deroga disposición alguna.

De los honorables Representantes,

|                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>YEISSON SUIA CAJAMARCA ZAPATA<br>Representante a la Cámara - Cundinamarca<br>Pacto Histórico | <br>MARÍA FERNANDA CARRASCAL<br>ROJAS<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico |
| <br>FRANCY NATALIA MORENO PUIN<br>Representante a la Cámara por Cundinamarca<br>Pacto Histórico  | <br>DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico  |
| <br>LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico   |                                                                                                  |
| <br>Ana Erasmo<br>Ville                                                                          |                                                                                                  |
| <br>Heiner García Puin                                                                           | <br>MONTO ENRIQUE HERNÁNDEZ                                                                      |
| <br>Lauro Leon U<br>Rep Bogotá                                                                   | <br>Veronica Estada                                                                              |
| <br>Gustavo                                                                                      | <br>Regina                                                                                       |

|                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                              |                                                                                                                                                                                |
| <br>MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico | <br>RENSO ALEXANDER GARCÍA PARRA<br>Representante a la Cámara por Tolima<br>Pacto Histórico |

PROYECTO DE LEY ÓRGÁNICA NÚMERO  
266 DE 2026 CÁMARA

*por medio de la cual se armoniza el ámbito geográfico de los hechos metropolitanos con la jurisdicción de la Región Metropolitana Bogotá (Cundinamarca), se ordena el ajuste de los ámbitos declarados, se amplía la representación en el Consejo Regional y se modifican y adicionan los artículos 11, 12 y 18 de la Ley 2199 de 2022.*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto

La Ley 2199 de 2022 dice dos cosas distintas sobre el mismo parámetro. Su artículo 4° dispone que “En lo relacionado con los temas objeto de su competencia, la jurisdicción de la Región Metropolitana Bogotá (Cundinamarca) corresponde únicamente al Distrito Capital y los municipios de Cundinamarca que se asocien”. Su artículo 12, al fijar los parámetros de identificación de los hechos metropolitanos, ordena en cambio “establecer su ámbito geográfico a partir de las dinámicas existentes”, sin remitir a esa regla de jurisdicción. La distancia entre el adverbio “únicamente” del artículo 4° y la fórmula abierta del artículo 12 ha permitido declarar hechos metropolitanos sobre ámbitos de hasta ciento dieciséis municipios cuando solo dos se han asociado.

La iniciativa no crea una restricción nueva: armoniza el artículo 12 con el artículo 4° de la misma ley y con el inciso 2° del artículo 325 de la Constitución, que circunscribe la superior jerarquía de las decisiones regionales a “los Municipios que se asocien”. Ancla el ámbito geográfico del hecho metropolitano a la jurisdicción que ya define el artículo 4° y exige que el documento técnico de soporte identifique el acto de asociación de cada municipio comprendido; fija que la inclusión de un municipio no asociado no le produce efecto hacia el futuro; ordena ajustar los ámbitos declarados sin extinguir los hechos metropolitanos, que se amplían de nuevo a medida que los municipios ingresen; y suma al Consejo Regional dos asientos con voz y sin voto, allí donde hoy el sector gremial tiene uno permanente y los concejos municipales ninguno.

Conviene precisar el alcance con la misma claridad, porque en el debate se le atribuirá lo contrario.



Las competencias de la Región Metropolitana permanecen intactas, lo mismo que su régimen de financiación y el aporte de la Nación del artículo 42; el sistema de toma de decisiones del artículo 22 no se toca, y tampoco el poder de aceptación que el artículo 325 de la Constitución reconoce a la Alcaldía Mayor de Bogotá y a la Gobernación de Cundinamarca para el nombramiento del director, los gastos y las inversiones. Ningún acuerdo regional se anula ni se suspende: el parágrafo del artículo 5° dispone expresamente que los hechos metropolitanos declarados subsisten. La Región conserva la facultad de estudiar, diagnosticar y planear sobre la totalidad del territorio funcional, según el parágrafo 2° del artículo 2°. La iniciativa introduce dos cargas procedimentales y las declara sin rodeos: la publicación del documento técnico de soporte con quince días hábiles de antelación a la votación del acuerdo, y el plazo de doce meses para el ajuste de los ámbitos; ninguna de las dos suspende la competencia del Consejo Regional ni somete su decisión al concepto de un tercero.

## 2. Antecedentes

El Acto Legislativo 02 del 22 de julio de 2020 modificó el artículo 325 de la Constitución y creó la Región Metropolitana Bogotá (Cundinamarca) como entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial. Su parágrafo transitorio 2 encomendó a una ley orgánica definir su funcionamiento y le reservó, entre otros asuntos, “el procedimiento y las condiciones para la asociación de los municipios a la Región Metropolitana” y “los parámetros de identificación de hechos metropolitanos [...] y los mecanismos de participación ciudadana”. Ese mandato se cumplió con la Ley 2199 del 8 de febrero de 2022, originada en el Proyecto de Ley Orgánica 152 de 2021 Senado y 213 de 2021 Cámara.

La ley fue demandada cinco veces y sobrevivió en todo lo juzgado. La Sentencia C-015 de 2023 declaró exequibles el inciso 3 del artículo 14, el numeral 7 del artículo 16 y el numeral 3 del parágrafo 1° del artículo 22; la Sentencia C-191 de 2023 se estuvo a lo resuelto; las Sentencias C-152 y C-206 de 2023 declararon exequible el artículo 54; y la Sentencia C-425 de 2023 declaró exequible el artículo 42 frente al cargo de omisión de impacto fiscal. La iniciativa no reabre ninguno de esos debates ni interviene ninguno de esos enunciados.

En el Congreso han cursado iniciativas con propósito afín que no llegaron a votarse. El Proyecto de Ley 256 de 2024 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 2199 de 2022*, radicado el 25 de septiembre de 2024 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1580 del 26 de septiembre de 2024, con dieciséis autores, se propuso fortalecer la autonomía territorial de los municipios y garantizar mecanismos efectivos de participación; fue archivado por tránsito de legislatura el 20 de junio de 2025, sin ponentes designados y sin debate. Por la vía de la reforma constitucional, la Comisión Primera de la Cámara ha conocido de

manera reiterada proyectos de acto legislativo con el título “*Por el cual se modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones*”: los proyectos 211 de 2022 Cámara, 320 de 2024 Cámara y 516 de 2025 Cámara fueron archivados, y el Proyecto de Acto Legislativo 250 de 2025 Cámara, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1635 de 2025, con ponencia para primer debate publicada en la **Gaceta del Congreso** número 1816 de 2025, figuró en el orden del día de esa célula del 11 de noviembre de 2025.

La lectura de esos antecedentes explica el diseño de la presente iniciativa. No se propone reformar el artículo 325 de la Constitución, porque no hace falta: el artículo 325 ya dice lo que este proyecto quiere que la ley cumpla. Tampoco se propone una reforma integral de la Ley 2199, porque la experiencia de 2024 muestra que un proyecto de alcance amplio consume la legislatura en la etapa de reparto. Se propone la intervención mínima suficiente sobre una antinomia interna acreditada.

## 3. Diagnóstico

### 3.1. La antinomia interna de la Ley 2199 de 2022

Cuatro disposiciones de la ley anclan la Región en la asociación voluntaria. El artículo 4° fija la jurisdicción “únicamente” en el Distrito Capital y los municipios que se asocien. El artículo 11 define los hechos metropolitanos como los fenómenos “que afecten, impacten o benefician a un número plural de entidades territoriales asociadas a la Región Metropolitana”. El numeral 3 del artículo 12 exige efectos “sobre más de una de las entidades territoriales asociadas”. Y el artículo 18 compone el Consejo Regional con el Alcalde Mayor, el Gobernador y “los Alcaldes de los municipios de Cundinamarca que se asocien”.

Una sola frase se aparta de ese anclaje. El numeral 1 del artículo 12 dispone: “Alcance territorial. El fenómeno identificado debe tener repercusión sobre dos o más municipios que integran la Región Metropolitana, establecer su ámbito geográfico a partir de las dinámicas existentes y presentar una relación funcional directa con Bogotá”. La segunda oración carece de sujeto y de límite subjetivo. Esa frase es la única base textual sobre la que pudo construirse la extensión del perímetro, y el problema no es una contradicción entre leyes sino una contradicción dentro de la misma ley, entre su artículo 4° y el numeral 1 de su artículo 12.

### 3.2. Cómo se resolvió la antinomia por vía de reglamento

El Consejo Regional expidió el Acuerdo Regional 006 del 20 de octubre de 2023, *por medio del cual se modifican el artículo 5° del Acuerdo Regional 06 de 2022 y el artículo 4° del Acuerdo Regional 09 de 2022*. El texto original exigía que los hechos metropolitanos identificados fueran declarados “cuando un número plural de municipios potenciales para integrar el ámbito geográfico se haya asociado a la Región Metropolitana Bogotá (Cundinamarca),

y se cuente con el documento técnico de soporte de la etapa de declaratoria”. El texto reformado dispone que serán declarados “cuando se cuente con el documento técnico de soporte de la etapa de declaratoria [...] y se reúnan los demás requisitos previstos en los artículos 12 y 13 de la Ley 2199 de 2022”, y agrega que “Los hechos metropolitanos también podrán ser declarados o modificados cuando un número plural de municipios del ámbito geográfico se haya asociado a la Región Metropolitana”. La asociación previa dejó de ser requisito acumulativo, unido por la conjunción “y”, y pasó a ser una vía alternativa, introducida por el adverbio “también”.

3.3. El resultado, en cifras

A la fecha de radicación se han asociado dos (2) de los ciento dieciséis (116) municipios de Cundinamarca. Soacha ingresó por el Acuerdo municipal 07 de 2024, admitido por el Acuerdo Regional 002 del 28 de mayo de 2024 en las áreas de movilidad y de seguridad alimentaria. Fusagasugá ingresó por el Acuerdo 100-02.01-09 del 6 de agosto de 2025, admitido por el Acuerdo Regional 012 del 29 de septiembre de 2025, con alcance limitado por su propio concejo municipal a seguridad alimentaria y a gestión para la seguridad integral. El Concejo de Chía rechazó el ingreso el 21 de junio de 2024. Los ámbitos declarados son de otra escala.

| Área temática                                        | Acto de declaratoria                             | Ámbito declarado                                                                                                                                                             | Asociados en el área |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Movilidad, tres hechos                               | Acuerdo Regional 008 del 26 de octubre de 2023   | Bogotá y 17 municipios: Cajicá, Chía, Cota, El Rosal, Facatativá, Funza, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibabá, Soacha, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá. | 1                    |
| Seguridad alimentaria y comercialización, dos hechos | Acuerdo Regional 009 del 14 de noviembre de 2023 | Bogotá y 116 municipios                                                                                                                                                      | 2                    |
| Seguridad ciudadana, convivencia y justicia          | Acuerdo Regional 004 del 14 de agosto de 2024    | Bogotá y 20 municipios                                                                                                                                                       | 1                    |
| Ambiente                                             | Acuerdo Regional 004 del 28 de abril de 2025     | Bogotá y 51 municipios                                                                                                                                                       | 0                    |
| Servicios públicos y gestión del agua                | Acuerdo Regional 005 del 28 de abril de 2025     | Bogotá y 33 municipios                                                                                                                                                       | 0                    |

La columna de municipios asociados por área corresponde a la denominación con que cada concejo aprobó el ingreso, que no siempre coincide literalmente con el rótulo del área temática: Fusagasugá se asoció en seguridad alimentaria y en gestión para la seguridad integral, y esta última se hace corresponder con el área de seguridad ciudadana, convivencia y justicia. Con esa precisión, el contraste queda a la vista: Facatativá, Madrid, Funza, Mosquera y El Rosal, municipios de la Sabana de Occidente, integran el ámbito del hecho metropolitano de movilidad sin haber ingresado a la Región Metropolitana. Ninguno de sus concejos

autorizó la asociación y ninguno de sus alcaldes tiene asiento en el Consejo Regional.

3.4. Por qué la interdependencia es real y por qué eso no basta

La conurbación existe y está documentada. La Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá consignó en su informe de empalme de 2023, con base en la Encuesta de Movilidad de 2019, que “500 mil viajes diarios ingresan a Bogotá desde los 18 municipios del área de influencia, con Soacha ocupando el primer lugar de la relación funcional de conmutación, al representar el 51% de los viajes”. La Contraloría de Bogotá, en su estudio de noviembre de 2023 sobre la Región Metropolitana, estableció que la región concentra el 88 % de la población de Cundinamarca y que el Distrito concentra el 83 % de los viajes en un día típico. Angélica Camargo Sierra documentó en EURE que entre 2005 y 2018 los municipios de la zona metropolitana crecieron a una tasa promedio anual de 2,85 %, frente a 0,77 % de Bogotá, y que de 343.512 personas que se trasladaron a municipios periféricos, el 64 % provenía de Bogotá. Hernán Darío Enríquez Sierra y Diana Marcela Nieto Camacho registraron en Bitácora Urbano Territorial que Chía incrementó su ocupación en 54 % respecto de 2005.

Se advierte que el área de influencia de la encuesta de movilidad comprende dieciocho (18) municipios y no coincide exactamente con los (17) diecisiete del ámbito del hecho metropolitano de movilidad, de modo que las dos cifras no son intercambiables. La interdependencia, con todo, está acreditada. Lo que de ella no se sigue es la competencia para gobernarla sin consentimiento; esa es la distinción que el Constituyente derivado tomó al escribir “los Municipios que se asocien”, y la que el legislador orgánico tomó al escribir “únicamente” en el artículo 4°. Conviene además no exagerar el argumento funcional: Jorge Rodríguez Vignoli mostró, con datos censales latinoamericanos, que la mayoría de municipios suburbanos retiene más de la mitad de sus trabajadores residentes, de modo que la imagen del municipio dormitorio sin vida propia no describe con exactitud a la Sabana.

3.5. Lo que dice la literatura sobre por qué los municipios no se asocian

El bajo número de adhesiones no es una anomalía local ni un problema de pedagogía. Luis Miguel Roldán Alzate, en la revista Opera de la Universidad Externado, explicó con instrumental de elección racional por qué los municipios colombianos no se asocian: el alcalde maximiza apoyo electoral en un solo período, lo metropolitano no es prioridad del votante, los efectos marginales de las externalidades y de las economías de escala pesan poco en sus preferencias, y el peso del núcleo hace que las decisiones adoptadas en la instancia metropolitana “tienen menor probabilidad de maximizar la utilidad de los municipios periféricos pequeños”. Richard C. Feiock, en el marco de la acción colectiva institucional, sostiene que un arreglo

puramente voluntario tiende a *subproveer* bienes supramunicipales.

De ese diagnóstico se sigue una consecuencia que la vía reglamentaria desatendió. Si el problema es que asociarse no es eficiente, corresponde hacer que lo sea; un régimen en el que asociarse o no es indiferente elimina el único incentivo con que la ley cuenta para atraer municipios. El párrafo del artículo 5° de esta iniciativa construye ese incentivo al disponer que el ámbito se amplía a medida que los municipios ingresen. Christian Lefèvre advirtió en el *International Journal of Urban and Regional Research* que los modelos metropolitanos flexibles y voluntarios subestiman la dimensión política del conflicto; Daniel Kübler y Brigitte Schwab, al evaluar veinte esquemas de coordinación en cinco regiones metropolitanas suizas, hallaron que el tránsito del gobierno a la gobernanza mejora la inclusividad. En el estudio más reciente y más directamente referido a esta Región, publicado en *Opera* en 2025, Luis Armando Blanco Cruz y Julián Marcel Libreros Amaya reclaman estructuras que aseguren legitimidad, participación y confianza. La legitimidad, en suma, se construye con reglas de pertenencia y de representación, y no se sustituye con eficacia administrativa.

### 3.6. Geometría variable: el diseño ya la contiene

Se objetará que circunscribir el ámbito a los asociados produce un instrumento de perímetro desigual. La objeción llega tarde: el perímetro desigual ya está en la ley. El artículo 4° lo fijó en los asociados y el numeral 4 del artículo 22 dispone que “Las decisiones referentes a cada área temática se tomarán por los municipios que integren su respectivo ámbito geográfico”, de modo que la propia ley previó ámbitos distintos por materia. Liesbet Hooghe y Gary Marks distinguieron en la *American Political Science Review* dos modelos de gobernanza multinivel: uno de jurisdicciones de propósito general que no se intersecan, y otro de jurisdicciones específicas por tarea, superpuestas y flexibles, que en el original describen como “task-specific, intersecting, and flexible”. La Región Metropolitana corresponde al segundo modelo, con cinco áreas temáticas de perímetros distintos. La iniciativa no introduce esa flexibilidad, que ya está en la ley; la hace coincidir con el consentimiento del municipio.

### 3.7. Por qué el momento es ahora

El inciso 3° del artículo 14 dispone que el Plan Estratégico y de ordenamiento de la Región Metropolitana y los lineamientos para la ocupación del territorio “constituyen norma de superior jerarquía en la jurisdicción regional, en lo que se refiere al desarrollo de los hechos metropolitanos”, y que en consecuencia “los municipios deberán adecuar y ajustar sus planes de ordenamiento territorial”. Ese plan no ha sido adoptado. La ruta metodológica se fijó por el Acuerdo Regional 010 de 2024 y el instrumento vigente es un plan de gestión

institucional adoptado por el Acuerdo Regional 005 del 15 de agosto de 2023.

Mientras el plan no se adopte, la armonización opera sin situaciones consolidadas: no hay planes de ordenamiento ya ajustados ni decisiones de inversión adoptadas al amparo de la lectura extensiva. Adoptado el plan, la misma armonización tendría que operar sobre efectos ya producidos, con los problemas de seguridad jurídica que ello acarrea. De ahí la oportunidad de tramitar la iniciativa en esta legislatura.

## 4. Marco constitucional y legal

La competencia del Congreso es directa. El numeral 6 del párrafo transitorio 2 del artículo 325 de la Constitución reservó a la ley orgánica el establecimiento de “los parámetros de identificación de hechos metropolitanos [...] y los mecanismos de participación ciudadana” de la Región Metropolitana, y el numeral 2 le reservó “el procedimiento y las condiciones para la asociación de los municipios”. Los artículos 2° y 4° de este proyecto recaen sobre esas materias. El proyecto se tramita, por tanto, como ley orgánica y requiere mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara, conforme al artículo 151 de la Constitución y al artículo 119 de la Ley 5ª de 1992.

Un dato adicional confirma la naturaleza orgánica de la materia. El artículo 7° de la Ley 388 de 1997, que distribuía las competencias en materia de ordenamiento territorial, fue declarado inexecutable, y su contenido se reubicó en el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, que es ley orgánica. La distribución de competencias de ordenamiento territorial entre los niveles de gobierno está reservada a ese tipo de ley, en concordancia con el artículo 288 de la Constitución.

El fundamento sustantivo se compone de tres piezas. El inciso 1 del artículo 325 de la Constitución Política somete la asociación a la voluntad de las entidades territoriales, que “podrán asociarse a esta región cuando compartan dinámicas territoriales, ambientales, sociales o económicas”. El inciso 2° ídem circunscribe la superior jerarquía a “los Municipios que se asocien”. Y el artículo 9° de la Ley 1454 de 2011 ordena que el Estado promueva los procesos asociativos “para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas”. Concurren los artículos 1°, 287 y 311 de la Carta Política y el numeral 7 del artículo 313 del texto constitucional, que reserva a los concejos la reglamentación de los usos del suelo, así como el numeral 1 del artículo 5° de la Ley 2199, según el cual la Región “respetará la autonomía de los municipios que sean parte”, y el artículo 2°, que ordena que la finalidad se cumpla “en el marco de la igualdad entre los integrantes, sin que haya posiciones dominantes”.

### 4.1. El proyecto se apoya en el precedente

La Sentencia C-015 de 2023 sostuvo la exequibilidad del inciso 3° del artículo 14 de la Ley orgánica 2199 de 2022 sobre tres apoyos, que la Corte expresó así: “(i) en las disposiciones acusadas

las entidades locales deben respetar un marco normativo, según la Constitución y la ley, dentro del cual deben ejercer la facultad reglamentaria las entidades territoriales asociadas; (ii) son estas las que deciden asociarse voluntariamente a la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca (RMBC); y (iii) las entidades territoriales participan en todas las etapas de formulación y adopción de las decisiones de la Región Metropolitana”. En el considerando 45 reforzó el segundo apoyo al reconocer que las autoridades locales “son las que deciden si se asocian a la RMBC”, y en el considerando 61 fijó el límite de la figura: “la labor de reglamentar los usos del suelo es propia de la autonomía territorial y no puede ser suplantada por otras autoridades”.

La superior jerarquía del plan regional es constitucional respecto de quien decidió asociarse; aplicada a quien no se asoció, pierde los apoyos que la Corte le reconoció. La iniciativa no discute el precedente: incorpora a la ley la condición que su ratio presupone. Por lo mismo no incurre en la prohibición del artículo 243 de la Constitución, que impide reproducir el contenido de normas declaradas inexequibles por razones de fondo y que no limita la potestad de reformar normas declaradas exequibles. Cabe recordar, además, que la Corte tiene establecido que el núcleo esencial de la autonomía territorial “es indisponible por parte del Legislador” y que lo integra, entre otros elementos, “la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias”, según la Sentencia C-149 de 2010.

#### 4.2. Ausencia de reserva de ley estatutaria

El artículo 4° desarrolla los mecanismos de participación ciudadana de la Región Metropolitana, y por eso mismo no está reservado a ley estatutaria. El argumento es uno solo y no admite dobles lecturas: fue el Constituyente derivado quien, en el numeral 6 del párrafo transitorio 2 del artículo 325, asignó a la ley orgánica el establecimiento de esos mecanismos para esta entidad. Donde la Constitución atribuye expresamente una materia a la ley orgánica, no cabe sostener simultáneamente que corresponde a la ley estatutaria.

La conclusión concuerda con la jurisprudencia general sobre el alcance del literal d) del artículo 152. La Sentencia C-818 de 2011 recordó que “la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario”, y que las leyes estatutarias regulan “únicamente los elementos estructurales esenciales”. La Sentencia C-150 de 2015 admitió que en materia de participación de alcance territorial esa reserva “no se activa [...] con la misma fuerza en que ocurre respecto de los otros mecanismos de participación, dado que para esas consultas existe una competencia legalmente repartida”. Y los consejos territoriales de

planeación de los artículos 33 a 35 de la Ley 152 de 1994, instancias de participación con representación sectorial en un procedimiento de planeación, están regulados por ley orgánica; son el modelo del que se toma el artículo 4°.

Queda una objeción distinta y de mayor entidad, que conviene enfrentar. El numeral 4 del mismo párrafo transitorio dispone que el Consejo Regional “estará conformado por el Alcalde Mayor de Bogotá, los Alcaldes de los municipios de Cundinamarca que se asocien y el Gobernador de Cundinamarca”, de modo que la conformación del órgano es cerrada. El artículo 4° no la altera: no crea miembros, no confiere voto, no modifica el *quorum* y así lo dice expresamente. Añade participación permanente con voz, que es la misma técnica que el legislador orgánico ya empleó en el párrafo 3° del artículo 18 de la Ley 2199 para el Comité Intergremial de Bogotá y Cundinamarca. Por esa razón el proyecto reserva el asiento del numeral 1 a los concejos de los municipios asociados y no lo extiende a los concejos de municipios que no lo están: extenderlo contradiría el artículo 3° de esta misma iniciativa y tensionaría el numeral 4 del párrafo transitorio 2° del artículo 325.

#### 4.3. Consulta previa

La iniciativa se examinó bajo el test de afectación directa del artículo 330 de la Constitución y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado por la Ley 21 de 1991, conforme a las Sentencias C-030 de 2008, C-175 de 2009 y SU-123 de 2018. El resultado es el siguiente. La iniciativa no regula territorios ni recursos de comunidades y pueblos étnicos, no altera el régimen de sus autoridades propias, no dispone sobre el uso del suelo en sus territorios y no adopta medida alguna que recaiga sobre ellos de manera específica y diferenciada. Su efecto general consiste en restringir el alcance de las competencias regionales sobre municipios que no consintieron, de modo que no impone carga a comunidad étnica alguna.

El artículo 4° no regula la participación étnica, y lo dice de manera expresa: la representación que allí se crea no sustituye ni disminuye la que corresponde a las comunidades y pueblos étnicos conforme al artículo 330 de la Constitución, al Convenio 169 y a las normas que les son propias. La ausencia de una regla diferenciada obedece precisamente a que su inclusión sí configuraría afectación directa y exigiría consulta previa protocolizada antes de la radicación.

Dado que la omisión de consulta previa procedente constituye un vicio que no se subsana, el autor ha solicitado a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior la certificación sobre presencia de comunidades y pueblos étnicos en el ámbito de la Región Metropolitana y sobre la procedencia de la consulta respecto de esta iniciativa. La certificación se incorpora al expediente legislativo y, de



establecerse la procedencia de la consulta, el trámite se surtirá antes del primer debate.

### **5. Integración normativa y análisis de derogatorias**

La iniciativa se examinó contra el bloque de leyes que concurren en la materia, para establecer qué debe traerse, qué debe unificarse, qué debe derogarse y qué debe dejarse intacto. El resultado es que la Ley 2199 de 2022 no derogó disposición alguna de otras leyes, que su técnica fue de adición y de creación de régimen especial, y que esta iniciativa tampoco deroga. Se examinó también la conveniencia de sustituir la fórmula genérica de su artículo 59, “deroga las disposiciones que le sean contrarias”, por una declaración expresa; se descartó porque una interpretación auténtica dictada en 2026 sobre la vigencia de una ley de 2022 introduce un problema de retroactividad y una discusión sobre el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional que es ajena al objeto y que compromete la unidad de materia. El diagnóstico se conserva en el numeral 5.4 y la corrección se deja para una iniciativa de saneamiento normativo.

#### **5.1. El régimen de áreas metropolitanas como modelo de la regla que se propone**

La Ley 1625 de 2013 resolvió el mismo problema hace más de una década y lo resolvió en el sentido que este proyecto propone. Su artículo 5° dispone que “La jurisdicción del Área Metropolitana corresponde a la totalidad del territorio de los municipios que la conforman”. Su artículo 10 define los hechos metropolitanos como los fenómenos “que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana”. Y su artículo 8°, párrafo 3°, exige para la anexión de un municipio la aprobación “por mayoría absoluta de votos en cada uno de los municipios vecinos interesados en la anexión, mediante la concurrencia al menos del cinco por ciento (5%) de la población registrada en el respectivo censo electoral”.

La comparación arroja dos conclusiones. La primera es que el legislador colombiano, cuando reguló el género próximo, ató el hecho metropolitano a los municipios que conforman la entidad, sin excepción. La segunda es que el artículo 325 de la Constitución aligeró deliberadamente la puerta de entrada para la Región Metropolitana, sustituyendo la consulta popular por el acuerdo del concejo municipal. Esa diferencia impone una contrapartida: si la entrada se hizo más fácil, el acuerdo del concejo debe ser condición efectiva del efecto regional. Aligerar la entrada y a la vez prescindir de ella para extender efectos sería quedarse con la ventaja de los dos modelos y con la garantía de ninguno.

#### **5.2. La determinante de ordenamiento territorial y el párrafo 3° del artículo 2°**

El artículo 10 de la Ley 388 de 1997, modificado íntegramente por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, fija el orden de prevalencia de las determinantes de ordenamiento territorial en seis niveles. Su Nivel 5 comprende “Los componentes de ordenamiento

territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 1625 de 2013 y la presente ley”. La Región Metropolitana Bogotá (Cundinamarca) no es un área metropolitana de la Ley 1625 de 2013, de modo que el Plan Estratégico y de Ordenamiento del artículo 14 de la Ley 2199 no figura en ese orden de prevalencia; y el párrafo 2° del mismo artículo 10 menciona a los esquemas asociativos territoriales como sujetos obligados a acatar determinantes, no como productores de ellas.

Se examinó la alternativa de adicionar el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 para incluir allí el plan regional, y se descartó por dos razones. La primera es de fondo: las determinantes del artículo 10 vinculan a todos los municipios en la elaboración de sus planes de ordenamiento, sin condición de asociación, de manera que insertar allí el plan regional le daría eficacia sobre los (116) ciento dieciséis municipios, que es exactamente el efecto que este proyecto busca evitar. La segunda es de vigencia: el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 tiene un literal expulsado del ordenamiento, es objeto del expediente D-16118, en el cual la Corte Constitucional convocó audiencia pública mediante el Auto número 1411 del 4 de septiembre de 2025, y es objeto del Proyecto de Ley número 434 de 2025 Cámara, que propone su derogatoria. Enganchar esta reforma a esa norma sería construir sobre terreno movedizo.

La solución adoptada opera enteramente dentro de la Ley 2199. El párrafo 3° de su artículo 12, tal como lo modifica el artículo 2° de esta iniciativa, precisa que la expresión jurisdicción regional del inciso 3° del artículo 14 corresponde al ámbito del artículo 4°. Se descartó extender esa precisión al artículo 10 de la Ley 388 de 1997, porque esa norma no emplea la expresión y hacerlo equivaldría a modificarla de manera tácita. La consecuencia práctica es que el plan regional obliga a los municipios asociados por mandato del artículo 14 de la Ley 2199, y que su eventual incorporación al orden de prevalencia del artículo 10 de la Ley 388 queda como materia de una iniciativa distinta, cuando la suerte del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 esté resuelta.

#### **5.3. La técnica del legislador posterior en materia de transporte**

El artículo 174 de la Ley 2294 de 2023 modificó el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015 sobre otras fuentes de financiación para los sistemas de transporte, y su numeral 5 dispone que “En las áreas metropolitanas, la región metropolitana o donde haya autoridades regionales de transporte debidamente conformadas, los alcaldes municipales o distritales podrán, de común acuerdo, establecer áreas con restricción vehicular metropolitanas o regionales”. Se trata de una norma posterior a la Ley 2199 que se refiere expresamente a la Región

Metropolitana y que, al hacerlo, escogió la técnica del acuerdo de los alcaldes y no la de la imposición sobre municipios comprendidos en un ámbito. El criterio del legislador de 2023 respalda la regla que este proyecto propone para 2026.

Se deja constancia, además, de que la remisión del literal e) del artículo 33 de la Ley 2199 al artículo 97 de la Ley 1955 de 2019 quedó desactualizada:

ese artículo continúa formalmente vigente en virtud del inciso 2° del artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, pero su contenido material fue sustituido por el artículo 174 de esa misma ley. La remisión no se rompe porque el literal e) incluye la cláusula “o la norma que la modifique, adicione o sustituya”, de modo que no requiere intervención legislativa; la constancia se hace para el operador.

5.4. Matriz de integración normativa

| Norma concurrente                                                                                    | Relación con la Ley 2199 de 2022                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Decisión del proyecto                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ley 1454 de 2011 (LOOT), artículos 3°, 9°, 10 y 29                                                   | La Región Metropolitana no figura en el catálogo de esquemas asociativos del art. 10, por tener régimen constitucional propio. El artículo 9° ordena la conformación “libre y voluntaria” de las alianzas. El artículo 29 num. 4 recoge la competencia municipal sobre el ordenamiento del territorio, tras la inexequibilidad del artículo 7° de la Ley 388 de 1997. | No se modifica. Se invoca como fundamento de la voluntariedad y de la reserva orgánica.                                                                                                         |
| Ley 1625 de 2013, artículos 5°, 8° par. 3°, 10, 11 y 12                                              | Régimen general de las áreas metropolitanas. Coexiste sin superposición subjetiva: el artículo 325 de la Constitución excluye a Bogotá de ese régimen y la Ley 2199 crea una figura de naturaleza distinta.                                                                                                                                                           | No se modifica. Se invoca como modelo normativo de la regla de jurisdicción que se armoniza.                                                                                                    |
| Ley 388 de 1997, art. 10, modificado por el art. 32 de la Ley 2294 de 2023                           | Su Nivel 5 no comprende el Plan Estratégico y de Ordenamiento de la Región. Su párrafo 2° obliga a los esquemas asociativos a acatar determinantes.                                                                                                                                                                                                                   | No se modifica, por estar <i>sub judice</i> y ser objeto de un proyecto de derogatoria. Se armoniza por remisión, en el párrafo 3° del artículo 2° del proyecto.                                |
| Ley 152 de 1994, artículos 33 a 35                                                                   | Consejos territoriales de planeación: instancia de participación con representación sectorial regulada por ley orgánica.                                                                                                                                                                                                                                              | No se modifica. Sirve de modelo al artículo 4° del proyecto y de precedente frente a la objeción de reserva estatutaria.                                                                        |
| Ley 99 de 1993, art. 26                                                                              | El art. 54 de la Ley 2199 le adicionó el párrafo 4°, sin derogar los literales y párrafos restantes, que siguen rigiendo para las demás corporaciones. Exequible en las Sentencias C-152 y C-206 de 2023.                                                                                                                                                             | No se modifica. Se hace explícito en el nuevo artículo 59 que la adición no derogó el resto de la disposición.                                                                                  |
| Ley 1955 de 2019, art. 97, y Ley 2294 de 2023, artículo 174 y 372                                    | El art. 97 sigue formalmente vigente, pero su contenido fue sustituido por el art. 174 de la Ley 2294. El num. 5 de este último menciona la región metropolitana y exige el común acuerdo de los alcaldes.                                                                                                                                                            | No se modifica. La cláusula “o la norma que la modifique” del literal e) del art. 33 de la Ley 2199 salva la remisión. Se deja constancia en esta exposición.                                   |
| Ley 2056 de 2020, artículo 27 y 33 literal b); Ley 1819 de 2016, parte XII; Ley 105 de 1993, art. 21 | Remisiones vigentes y sin modificación relevante.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | No se modifican.                                                                                                                                                                                |
| Ley 2199 de 2022, artículo 59                                                                        | Derogatoria genérica: “deroga las disposiciones que le sean contrarias”. No se identificó derogatoria tácita alguna producida por la ley; su única intervención sobre legislación preexistente es la adición del artículo 54 al artículo 26 de la Ley 99 de 1993.                                                                                                     | No se modifica en esta iniciativa. Se documenta el defecto y se reserva su corrección para una iniciativa de saneamiento, por el riesgo de retroactividad y de ruptura de la unidad de materia. |

6. Explicación del articulado y su conexidad

| Art. | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Conexidad con el objeto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1    | Objeto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Delimita la materia y enuncia los fundamentos, en cumplimiento del deber de congruencia entre título, objeto y articulado (artículos 158 y 169 de la Constitución).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 2    | Modifica el artículo 12 con transcripción íntegra. El numeral 1 conserva sin alteración el umbral vigente y la fórmula de las dinámicas existentes, y les añade el anclaje al artículo 4°; los numerales 2 a 5 se reproducen literalmente, incluida la disyunción “y/o” del numeral 4; el numeral 6 exige que el documento técnico de soporte identifique el acto de asociación de cada municipio comprendido; el párrafo 1° extiende los parámetros a la modificación del ámbito y ordena publicidad y motivación; el párrafo 2° preserva la planeación indicativa; el párrafo 3° precisa la expresión jurisdicción regional dentro de la propia ley. | Núcleo de la iniciativa. Se emplea la regla del texto completo para evitar modificaciones tácitas, y por eso los numerales que no se reforman se transcriben tal como rigen. El párrafo 1° cierra la vía de elusión utilizada en 2023, que consistió en modificar el ámbito por acuerdo sin surtir los parámetros de la declaratoria. El párrafo 2° conserva la capacidad de la Región para diagnosticar la totalidad del territorio funcional, sin convertir el diagnóstico en jurisdicción. |

| Art. | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Conexidad con el objeto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3    | Adiciona un párrafo al artículo 11 con la regla de efectos frente al municipio no asociado y con dos cautelas expresas: vigencia hacia el futuro e intangibilidad de la presunción de legalidad de los actos anteriores.                                                                                                                                                                                                                                          | La armonización del perímetro quedaría incompleta sin la regla de efectos. La cláusula de vigencia hacia el futuro evita el reproche de retroactividad que acarrearía una interpretación auténtica, y la de intangibilidad evita que la norma se lea como anulación legislativa de actos administrativos, competencia que corresponde a la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo (artículos 113 y 236 a 238 de la Constitución).                                                                                                                                                                                                              |
| 4    | Adiciona un párrafo 4° al artículo 18 con dos asientos permanentes con voz y sin voto, uno de los concejos de los municipios asociados y otro de las organizaciones campesinas, de economía popular y de acueductos comunitarios, sin honorarios, sin cómputo para el <i>quorum</i> y con reglamento de elección en seis meses contados desde la vigencia de esta ley.                                                                                            | Desarrolla el numeral 6 del párrafo transitorio 2° del artículo 325 de la Constitución y el numeral 9 del artículo 5° de la Ley 2199, que obliga a la Región a garantizar la participación y a “establecer los mecanismos para hacerlo”. Equilibra el párrafo 3° del mismo artículo 18, que concede asiento permanente con voz al Comité Intergremial, sin suprimirlo. No confiere la calidad de miembro ni altera la conformación cerrada del numeral 4 del párrafo transitorio 2° del artículo 325.                                                                                                                                                 |
| 5    | Ordena el ajuste de los ámbitos declarados en doce meses mediante acuerdo regional motivado y publicado; fija la regla de efectos hacia el futuro; preserva la situación de los municipios asociados; ordena informe a las corporaciones públicas; y dispone en su párrafo que el ajuste no extingue los hechos metropolitanos declarados, que subsisten con el ámbito ajustado y lo recuperan a medida que nuevos municipios se asocien, sin nueva declaratoria. | Sin regla de ajuste, la armonización regiría solo hacia adelante y los cinco ámbitos declarados conservarían el perímetro excedido. El párrafo resuelve el punto crítico: ninguna competencia se extingue y la asociación pasa a producir un efecto tangible e inmediato sobre el perímetro, que es el incentivo del que hoy carece el régimen. La redacción no priva de eficacia a ningún acto administrativo con efecto retroactivo. El informe activa el control político que el numeral 8 del párrafo transitorio 2° del artículo 325 y el artículo 46 de la Ley 2199 atribuyen a la Asamblea, al Concejo de Bogotá y a los concejos municipales. |
| 6    | Vigencia, con indicación expresa de los artículos modificados y adicionados y sin cláusula derogatoria genérica.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | La técnica exige derogatoria expresa y exhaustiva. Como la iniciativa no deroga disposición alguna, la vigencia se limita a declararlo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

7. Impacto fiscal

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y de la doctrina de las Sentencias C-502 de 2007, C-110 de 2019 y C-075 de 2022, se hace explícita la consideración del impacto fiscal.

El proyecto no ordena gasto público, no crea entidad, órgano, dependencia, planta de personal, fondo ni cuenta especial, no ordena transferencia ni participación en rentas nacionales, no autoriza aportes del Estado a empresas industriales o comerciales y no decreta exención, reducción ni tratamiento tributario preferencial. No modifica el aporte de la Nación del artículo 42 de la Ley 2199 de 2022, ni el régimen de financiación del artículo 35, ni las sobretasas y contribuciones de los artículos 39 a 43. No altera, por consiguiente, el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni compromete apropiaciones del Presupuesto General de la Nación.

Las actuaciones que impone se surten con la planta y con las apropiaciones del presupuesto anual de rentas y gastos que el Consejo Regional aprueba conforme al literal a) del numeral 6 del artículo 21 de la Ley 2199, sin requerir adición ni traslado. La identificación que exige el numeral 6 del artículo 12 consiste en citar en el documento técnico de soporte dos actos que la propia Región produce y publica, esto es, el acuerdo municipal de asociación y el acuerdo regional de admisión; su costo marginal es nulo. La publicación del documento técnico de soporte y del acuerdo de ajuste se surte en el sitio web institucional, que la Región ya opera

en cumplimiento del artículo 52 de la Ley 2199 y de la Ley 1712 de 2014. El ajuste de los ámbitos es una actuación administrativa de la Secretaría Técnica, que el artículo 28 de la Ley 2199 pone a cargo del Director, y se ejecuta en un plazo de doce meses previsto para permitir su absorción por la programación ordinaria de la entidad.

Los asientos que adiciona el artículo 4° se establecen expresamente sin honorarios, remuneración ni contraprestación a cargo de la Región Metropolitana. Los delegados concurren en ejercicio de las funciones propias de su condición de concejales o de representantes de sus organizaciones, y los gastos en que incurran no se imputan al presupuesto de la Región. Se descarta, en consecuencia, la generación de gasto recurrente.

Se solicita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público rendir el concepto de que trata el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, y se deja constancia de que, conforme a la Sentencia C-502 de 2007, el silencio de esa cartera no releva al Congreso de hacer explícita la consideración del impacto fiscal en la exposición de motivos y en cada ponencia, deber que se atiende aquí y deberá reiterarse en los cuatro informes de ponencia.

8. Conflictos de interés

En cumplimiento del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, se indican las circunstancias que podrían

generar conflicto de interés, sin que la enunciación sustituya el examen individual que corresponde a cada congresista.

El proyecto es una norma general y abstracta que armoniza el ámbito de competencia de una entidad administrativa y la composición de su órgano de gobierno. No crea beneficio particular, actual y directo a favor de persona alguna ni impone carga de esa naturaleza, por lo que, en principio, no configura conflicto de interés en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

Podrían configurar las siguientes situaciones, que cada congresista deberá valorar. Que el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, sean propietarios de inmuebles ubicados en los municipios comprendidos en los ámbitos geográficos declarados, cuando de la decisión pueda derivarse un beneficio o un perjuicio particular, actual y directo sobre el régimen urbanístico aplicable a esos inmuebles. Que tengan participación en sociedades cuyo objeto sea la promoción, parcelación o construcción de proyectos inmobiliarios en dichos municipios, o en concesiones de infraestructura de transporte en el territorio de la Región. Que ejerzan o hayan ejercido, dentro del año anterior, la representación legal de organizaciones a las que el artículo 4º de esta iniciativa reconoce asiento con voz en el Consejo Regional.

No configura conflicto de interés, conforme al parágrafo 1 del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, el interés general que el congresista comparta con la ciudadanía del territorio que representa, ni el beneficio derivado de su condición de congresista elegido por la circunscripción de Cundinamarca.

## 9. Bibliografía y fuentes

### 9.1. Normativa

Constitución Política de Colombia, artículos 1º, 103, 151, 152, 158, 169, 243, 287, 288, 311, 313, 325 y 330, con el Acto Legislativo 02 del 22 de julio de 2020. Ley 2199 del 8 de febrero de 2022, *Diario Oficial* 51.942. Ley 5ª de 1992, artículos 119, 142, 286 y 291, este último modificado por la Ley 2003 de 2019. Ley 3ª de 1992, artículo 2º. Ley 21 de 1991, aprobatoria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Ley 99 de 1993, artículo 26. Ley 105 de 1993, artículo 21, modificado por el artículo 1º de la Ley 787 de 2002. Ley 152 de 1994, artículos 33 a 35 y 39. Ley 388 de 1997, artículos 7º y 10, este último modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023. Ley 819 de 2003, artículo 7º. Ley 1454 de 2011, artículos 9º, 10 y 29. Ley 1625 de 2013, artículos 5º, 8º, 10, 11 y 12. Ley 1712 de 2014. Ley Estatutaria 1757 de 2015. Ley 1753 de 2015, artículo 33. Ley 1955 de 2019, artículo 97. Ley 2294 de 2023, artículos 32, 174 y 372.

### 9.2. Jurisprudencia

Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010, expedientes D-7828 y D-7843, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio, 4 de marzo de 2010. Sentencia C-818 de 2011, expedientes D-8410 y D-8427 acumulados, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, 1 de noviembre de 2011. Sentencia C-150 de 2015, expediente PE-038, M. P. Mauricio González Cuervo, 8 de abril de 2015. Sentencia C-015 de 2023, expediente D-14809, M. P. Alejandro Linares Cantillo, 2 de febrero de 2023. Sentencia C-152 de 2023, expediente D-14877, M. P. Alejandro Linares Cantillo, 10 de mayo de 2023. Sentencia C-191 de 2023, expediente D-14996, M. P. Diana Fajardo Rivera, 31 de mayo de 2023. Sentencia C-206 de 2023, expediente D-14.795, M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar, 7 de junio de 2023. Sentencia C-425 de 2023, expediente D-15168, M. P. José Fernando Reyes Cuartas, 18 de octubre de 2023. Auto 1411 del 4 de septiembre de 2025, expediente D-16118, M. P. Natalia Ángel Cabo. Sentencias C-502 de 2007, C-110 de 2019 y C-075 de 2022 sobre impacto fiscal; C-030 de 2008, C-175 de 2009 y SU-123 de 2018 sobre consulta previa.

### 9.3. Actos de la Región Metropolitana y de las entidades territoriales

Acuerdo 858 del 18 de noviembre de 2022 del Concejo de Bogotá, Registro Distrital 7581. Ordenanza 085 del 8 de julio de 2022 de la Asamblea Departamental de Cundinamarca. Acuerdo municipal 07 de 2024 del Concejo de Soacha. Acuerdo 100-02.01-09 del 6 de agosto de 2025 del Concejo de Fusagasugá. Acuerdos Regionales del Consejo Regional de la Región Metropolitana Bogotá (Cundinamarca) 006 y 009 de 2022; 005 del 15 de agosto, 006 del 20 de octubre, 008 del 26 de octubre y 009 del 14 de noviembre de 2023; 002 del 28 de mayo, 004 del 14 de agosto, 007 del 14 de agosto y 010 de 2024; 004 y 005 del 28 de abril, 012 del 29 de septiembre y 013 del 24 de octubre de 2025. Resolución número 437 del 15 de diciembre de 2025.

### 9.4. Literatura académica y fuentes de diagnóstico

Blanco Cruz, Luis Armando y Libreros Amaya, Julián Marcel. “Región metropolitana Bogotá-Cundinamarca: resultados y perspectivas”. Opera, número 37, 2025, páginas 173 a 201. DOI 10.18601/16578651.n37.09.

Camargo Sierra, Angélica. “Metropolización y crecimiento informal”. EURE, volumen 49, número 148, 2023. DOI 10.7764/eure.49.148.06.

Contraloría de Bogotá D.C. Estudio: Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, situación actual y perspectivas. Noviembre de 2023.

Enriquez Sierra, Hernán Darío y Nieto Camacho, Diana Marcela. “Financiación de bienes públicos en la sabana norte de Bogotá. Un análisis de escenarios a 2035”. *Bitácora Urbano Territorial*, volumen 33, número 2, 2023, páginas 167 a 183. DOI 10.15446/bitacora.v33n2.104080.

Feiock, Richard C. “The Institutional Collective Action Framework”. *Policy Studies Journal*, volumen 41, número 3, 2013, páginas 397 a 425. DOI 10.1111/psj.12023.

Hooghe, Liesbet y Marks, Gary. “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance”. *American Political Science Review*, volumen 97, número 2, 2003, páginas 233 a 243. DOI 10.1017/S0003055403000649.

Kübler, Daniel y Schwab, Brigitte. “New regionalism in five Swiss metropolitan areas: An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability”. *European Journal of Political Research*, volumen 46, número 4, 2007, páginas 473 a 502. DOI 10.1111/j.1475-6765.2007.00697.x.

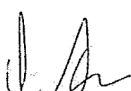
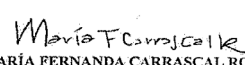
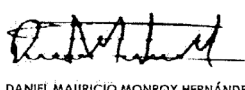
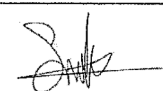
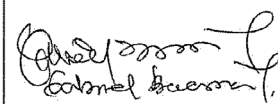
Lefèvre, Christian. “Metropolitan government and governance in western countries: a critical review”. *International Journal of Urban and Regional Research*, volumen 22, número 1, 1998, páginas 9 a 25. DOI 10.1111/1468-2427.00120.

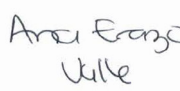
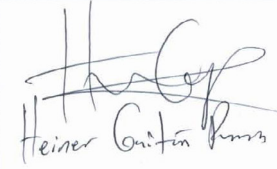
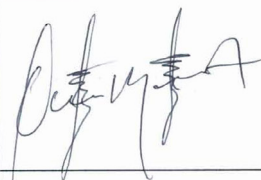
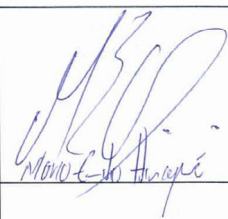
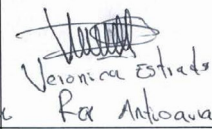
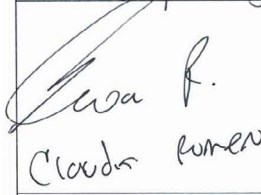
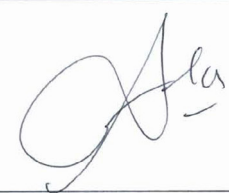
Roldán Alzate, Luis Miguel. “Instituciones formales de la gobernanza metropolitana en Colombia: un análisis de elección racional”. *Opera*, número 21, 2017, páginas 113 a 132. DOI 10.18601/16578651.n21.07.

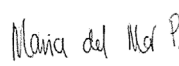
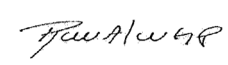
Rodríguez Vignoli, Jorge. *Movilidad para el trabajo y sus efectos sobre la relación entre la ciudad y los municipios suburbanos, a partir de datos censales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, serie Enfoques*, 2022.

Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá. Informe de empalme. 1. Diagnóstico (problemática). 2023.

De los honorables Representantes,

|                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>YEISSON SUIA CARMARCA ZAPATA<br>Representante a la Cámara - Cundinamarca<br>Pacto Histórico | <br>MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico   |
| <br>FRANCY NATALIA MORENO PÚIN<br>Representante a la Cámara por Cundinamarca<br>Pacto Histórico | <br>DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico |
| <br>LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico  | <br>GABRIEL BUENAFILIP                                                                          |
|                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                    |

|                                                                                                                |                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>ANA ERAGO VILLE          | <br>HEINER GUSTIN PARRA               |
| <br>ANA ERAGO VILLE          | <br>MONICA ESTRELLA                   |
| <br>Jairo Leon<br>Rep Bogotá | <br>Veronica Estrada<br>Rep Antioquia |
| <br>Cwa F.<br>Claudia        | <br>Rep. Bogota                       |
| <br>ANA ERAGO VILLE         |                                                                                                                          |

|                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico | <br>RENSO ALEXANDER GARCÍA PARRA<br>Representante a la Cámara por Tolima<br>Pacto Histórico |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

PROYECTO DE LEY ÓRGÁNICA 265 DE 2026 CÁMARA

por la cual se crea el Registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.

Bogotá ,D. C., 10 de agosto de 2026

Señor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley Orgánica No. \_\_de 2026 Cámara, “por la cual se crea el Registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Secretario General:

En ejercicio de la iniciativa legislativa que consagran los artículos 150, 151 y 154 de la Constitución Política, y de conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración de la honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley orgánica de la





adoptar los servidores públicos de la Rama Legislativa.

2. **Cabildero:** persona natural o jurídica, con o sin ánimo de lucro, que, debidamente inscrita en el registro correspondiente, realiza actividades de cabildeo respecto de las decisiones adoptadas por los servidores públicos de la Rama Legislativa.

Los cabilderos pueden ser: (i) institucionales o propios, serán institucionales cuando se adelanten gestiones a favor de intereses particulares de una institución sin que sea requisito pertenecer a dicha organización. Se entenderán como propios cuando los cabilderos realicen gestiones a favor de los intereses de la organización que representan; y (ii) profesionales, cuando actúan de forma remunerada en representación de un tercero.

3. **Gestión de intereses:** se consideran como aquellos actos realizados por los cabilderos, de forma oral, escrita, audiovisual o de cualquier otra, con el fin de influir en una decisión de un servidor público de la Rama Legislativa.
4. **Decisiones públicas:** proceso por medio del cual los servidores públicos de la Rama Legislativa adoptan decisiones que afectan los intereses de la sociedad.
5. **Acto de corrupción:** es el comportamiento consistente en la desviación de la gestión de lo público y de lo privado, con el propósito de obtener ventajas o beneficios para sí o para un tercero.
6. **Beneficiario final:** la persona natural o jurídica que ejerce control directo o indirecto sobre la persona jurídica a la cual representa el cabildero, recibiendo los beneficios de los actos de gestión realizados por el cabildero.
7. **Enlace legislativo:** persona natural o jurídica que actúa en nombre y representación de una entidad pública, para la gestión de sus actuaciones legislativas y de control público frente a los funcionarios de la Rama Legislativa.

**Parágrafo:** Un enlace legislativo no podrá realizar actuaciones de cabildeo.

8. **Actos de los enlaces legislativos:** los enlaces legislativos gestionan las actuaciones legislativas y de control político de la entidad a la cual representan; además, gestionan las solicitudes y requerimientos de interés general ante estas.

**Artículo 4°. Principios.** La presente ley se gobernará y estará orientada por los principios de democracia participativa, igualdad, transparencia, imparcialidad, integridad, objetividad, moralidad, publicidad, apertura y reutilización de los datos, trazabilidad, calidad y buena fe.

**Artículo 5°. Derechos y deberes de los enlaces legislativos y cabilderos.** De conformidad con la presente ley, se establece:

**1. Derechos y deberes de los cabilderos:**

- a) Acceder al Registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República, teniendo el deber de registrar, bajo gravedad de juramento, que la información diligenciada es veraz.
- b) Recibir los medios para acreditarse en las instalaciones del Congreso, teniendo el deber de emplearlos para realizar sus actuaciones.
- c) Tener la posibilidad de realizar actos de gestión del cabildeo con los funcionarios y contratistas del Congreso de la República, teniendo el deber de realizar únicamente actividades de cabildeo.
- d) Poder desplazarse por las instalaciones del Congreso de la República, salvo las prohibiciones expresamente definidas, de manera conjunta, por las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

**2. Derechos y deberes de los enlaces legislativos:**

- a) Acceder al Registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República, teniendo el deber de registrar, bajo gravedad de juramento, que la información diligenciada es veraz.
- b) Recibir los medios para acreditarse en las instalaciones del Congreso, teniendo el deber de emplearlos para realizar sus actuaciones.
- c) Tener la posibilidad de realizar los actos de los enlaces legislativos con los funcionarios y contratistas del Congreso de la República, teniendo el deber de realizar únicamente estas actividades.
- d) Poder desplazarse por las instalaciones del Congreso de la República, salvo las prohibiciones expresamente definidas, de manera conjunta, por las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

**Artículo 6°. Actividades propias de los cabilderos.** Se entenderá para efectos de la presente ley como actividad de los cabilderos toda gestión, promoción y representación de intereses lícitos, legítimos y particulares de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, en el marco del desarrollo de las funciones de los funcionarios y contratistas de la Rama Legislativa.

Para efectos de la presente ley, no se entenderá como un acto de gestión de cabildeo:

- 1) Las actividades realizadas por personas naturales o jurídicas para dar cumplimiento a las funciones propias de una autoridad pública.

- 2) Las opiniones y sugerencias que sean formuladas en ejercicio del derecho a la libre expresión, con excepción de la presentación de proposiciones concretas.
- 3) Las asesorías contratadas a profesionales e investigadores de asociaciones sin fines de lucro, corporaciones, fundaciones, universidades, centros de estudios y de cualquier otra entidad análoga, así como las invitaciones que dichas instituciones extiendan a cualquier funcionario de la Rama Legislativa.
- 4) El ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, la solicitud de información pública que no esté sometida a reserva legal o reglamentaria, y las solicitudes o exigencias de cumplimiento de las funciones públicas.
- 5) La participación en las sesiones ordinarias y extraordinarias de las comisiones y plenarias de ambas Cámaras conforme lo prevé la Ley 5ª de 1992, cuando dichas actuaciones solo tienen como finalidad la observación del debate parlamentario y no la incidencia en las decisiones públicas.
- 6) La participación en el desarrollo de las audiencias públicas que lleven a cabo los congresistas, las invitaciones a eventos de carácter gremial o empresarial y el suministro de información requerida por los congresistas o servidores públicos del Congreso de la República en ejercicio de sus competencias.

**Artículo 7º. Actividades propias de los enlaces legislativos.** Se entenderá para efectos de la presente ley como actividades propias de los enlaces legislativos aquellas por las cuales gestionan los intereses generales de las entidades públicas que representan frente a la Rama Legislativa:

- 1) La recepción de solicitudes y requerimientos de interés general por parte de los funcionarios de la Rama Legislativa y los congresistas, respecto de las actuaciones y funciones de la autoridad que representan.
- 2) La gestión de los proyectos de autoría de la entidad respectiva, así como de los controles políticos en los cuales están citados o invitados.
- 3) La gestión para la participación de las entidades en las audiencias públicas a las cuales son convocadas.
- 4) Aquellas actividades autorizadas, de manera conjunta, por las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, en las cuales tenga relación la entidad respectiva.

Adicionalmente, no se entenderá como una actividad de un enlace legislativo:

- 1) Las opiniones y sugerencias que sean formuladas en ejercicio del derecho a la libre

expresión, cuando no sean realizadas en representación de una entidad.

- 2) El ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, la solicitud de información pública que no esté sometida a reserva legal o reglamentaria, y las solicitudes o exigencias de cumplimiento de las funciones públicas.
- 3) La participación como particular en las sesiones ordinarias y extraordinarias de las comisiones y plenarias de ambas Cámaras conforme lo prevé la Ley 5ª de 1992, cuando dichas actuaciones solo tienen como finalidad la observación del debate parlamentario y no la realización de actuaciones de enlace legislativo.
- 4) La participación como particular experto en el desarrollo de las audiencias públicas que lleven a cabo los congresistas, cuando no actúa en representación de la entidad.

**Artículo 8º. Prohibiciones de los enlaces legislativos y cabilderos.** Para efectos de la presente ley, se establecen las siguientes prohibiciones para los cabilderos y enlaces legislativos del Congreso:

**1) Prohibiciones de los cabilderos:**

- a) Adelantar actividades de cabildeo sin estar debidamente registrado y acreditado en el Registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República.
- b) Realizar actividades ajenas a la gestión de los intereses particulares que representan.
- c) Utilizar información sujeta a reserva para sus actuaciones de cabildeo.
- d) Emplear las acreditaciones como cabildero del Congreso de la República en instalaciones ajenas a la Rama Legislativa.

**2) Prohibiciones de los enlaces legislativos:**

- a) Adelantar actividades de cabildeo con funcionarios y contratistas de la Rama Legislativa.
- b) Adelantar actividades de enlace legislativo de entidades ajenas a la entidad o sector administrativo que representa.
- c) Adelantar actividades de enlace legislativo sin estar debidamente registrado en el Registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República.
- d) Gestionar solicitudes y requerimientos de interés particular por parte de los congresistas y sus Unidades de Trabajo Legislativo.
- e) Emplear las acreditaciones como enlace legislativo del Congreso de la República en instalaciones ajenas a la Rama Legislativa.

**Artículo 9º.** Adiciónese al Capítulo IX del Título II de la Ley 5ª de 1992, “De la participación ciudadana en el estudio de los proyectos”, los artículos 232A, 232B, 232C, 232D, 232E y 232F, así:

**Artículo 232A. Registro de enlaces legislativos y cabilderos.** Con el fin de garantizar la transparencia, objetividad e imparcialidad de la función pública legislativa, el Congreso de la República dispondrá de un sistema público de registro en el cual se consignará la información de las personas, naturales o jurídicas, que ostenten la calidad de enlaces legislativos de una entidad pública y de los cabilderos que representen los intereses particulares de personas naturales o jurídicas del derecho privado, con o sin ánimo de lucro, en el marco de la elaboración, discusión y votación de los proyectos de ley o de acto legislativo que surtan su trámite ante las comisiones constitucionales y plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes, así mismo, en el desarrollo de los debates de control político que se realicen en ambas células legislativas y en los demás asuntos propios de la Rama Legislativa.

La calidad de enlace legislativo o cabildero se demuestra con los respectivos soportes que emitan las entidades y/o sujetos representados, los cuales deben coincidir con la información consignada en el Registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República.

**Artículo 232B. Administración del registro.** El Registro de enlaces legislativos y cabilderos será administrado conjuntamente por las Secretarías Generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes, quienes deberán mantenerlo actualizado y diseñar el correspondiente formulario para el registro de la información que suministren los cabilderos y enlaces legislativos.

Para la administración del registro, las Secretarías Generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes dispondrán de un sitio web para la inscripción y consulta ciudadana.

Las direcciones generales administrativas de ambas Cámaras dispondrán de las respectivas partidas presupuestales para crearlo, implementarlo y garantizar su funcionamiento.

**Artículo 232C. Información consignada.** Toda persona que ostente la calidad de enlace legislativo o cabildero deberá inscribirse en el Registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República y consignar unos mínimos de información, dependiendo de su calidad, que serán reportados bajo la gravedad de juramento.

En el caso de actividades de cabildeo, se deberá registrar como mínimo la siguiente información:

- 1) Nombre, identificación, teléfono, dirección de notificaciones y correo electrónico del cabildero.
- 2) Nombre, identificación, teléfono, dirección de notificaciones y correo electrónico del representante legal de la persona jurídica de derecho privado, con o sin ánimo de lucro que representa.
- 3) Certificado de existencia y representación legal no menor a 30 días expedido por la

Cámara de Comercio en donde se encuentre inscrita la persona jurídica.

- 4) Nombre, identificación, teléfono, dirección de notificaciones y correo electrónico de la persona natural o jurídica que será el beneficiario final del cabildeo.
- 5) En caso de gestión ante un congresista en concreto, deberá adicionalmente indicar si él, su entidad representada o el beneficiario final fue o no financiador de la campaña.
- 6) En el caso de las personas jurídicas sin ánimo de lucro que realicen actividades de cabildeo, la relación de las fuentes de financiación de su actividad de gestión de intereses, reportada con corte a cada periodo legislativo, en la oportunidad de actualización prevista en el parágrafo 2º de este artículo.
- 7) Autorización del representante legal no menor a 30 días que lo faculte para realizar actos de gestión en su nombre.
- 8) La categoría en la cual actúa: cabildero profesional, cuando promueve, defiende o representa intereses de terceros de forma remunerada; o cabildero institucional o propio, cuando gestiona intereses propios o de la organización, gremio o entidad de la cual hace parte.
- 9) Identificación de los servidores públicos, contratistas o congresistas ante los cuales hará los actos de gestión.
- 10) Descripción sucinta y concreta de los proyectos de ley o de acto legislativo, sectores administrativos, debates de control político y asuntos de interés objeto de la gestión que realizará ante la Rama Legislativa.

En el caso de actividades de enlace legislativo, se deberá registrar como mínimo la siguiente información:

- 1) Nombre, identificación, teléfono, dirección de notificaciones y correo electrónico del enlace legislativo.
- 2) Nombre, identificación, teléfono, dirección de notificaciones y correo electrónico de la entidad pública a la cual representa.
- 3) Acto administrativo suscrito por un funcionario del nivel directivo con expedición no menor a 30 días en el que se le faculte para realizar actos de gestión en nombre de la entidad pública que representa.
- 4) Descripción sucinta de los asuntos que va a gestionar en nombre de la entidad pública en el marco de las funciones de la Rama Legislativa.

**Parágrafo 1º.** Los enlaces legislativos de entidades públicas deberán estar relacionados y autorizados por un funcionario del nivel directivo en un escrito que se anexará al registro. La entidad interesada en inscribir sus enlaces legislativos

deberá actualizar el listado de sus representantes y autorizados de forma periódica y según las modificaciones que surjan.

**Parágrafo 2º.** Los cabilderos y enlaces legislativos deben actualizar su información de forma periódica al finalizar cada periodo legislativo. La no actualización de la vigencia del registro dará lugar a su retiro automático.

**Artículo 232D. Identificación.** Los enlaces legislativos y cabilderos debidamente inscritos y registrados deberán ser acreditados como tales mediante una credencial, física o digital, que les permitirá acceder y circular libremente por las instalaciones del Congreso de la República, salvo las restricciones impuestas por la Constitución, la ley y las decisiones administrativas que se adopten.

La credencial será emitida por el Congreso de la República y solo podrá ser utilizada durante el término de duración de la visita a las instalaciones, teniendo la obligación de devolverla al salir de las instalaciones.

**Artículo 232E. Cancelación del registro de los cabilderos y enlaces legislativos.** El registro de enlaces legislativos y cabilderos será cancelado en los siguientes eventos:

- 1) Por solicitud de retiro del registro por parte de la entidad o autoridad a la cual está vinculado el cabildero o enlace legislativo.
- 2) Por mala fe en la presentación de documentos e informaciones en el registro con datos que no corresponden a la realidad.
- 3) Por utilización indebida de la credencial temporal otorgada para su identificación.
- 4) Por realizar actividades en las instalaciones del Congreso fuera del ámbito de autorización consignado en el registro.

**Parágrafo.** Las conductas contempladas en los numerales 2, 3 y 4 darán lugar a la cancelación del registro por el término de cinco (5) años, contados desde la ejecutoria del acto que la imponga, sin perjuicio de las acciones disciplinarias y penales a que haya lugar. La cancelación será impuesta por las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, de manera conjunta, previa actuación adelantada por las Secretarías Generales conforme al procedimiento administrativo sancionatorio previsto en los artículos 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, y contra el acto que la imponga procederán los recursos de ley.

**Artículo 232F. Informes semestrales de actividades de cabildeo.** Las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes publicarán, dentro del mes siguiente al vencimiento de cada semestre, un informe consolidado de las actividades de cabildeo registradas en ese periodo. El informe contendrá,

como mínimo, la relación de las personas naturales y jurídicas inscritas que realizaron actos de gestión, los servidores públicos y dependencias ante los cuales se gestionó y los asuntos objeto de la gestión de intereses.

El informe se publicará en el sitio web del registro y en formatos que permitan la apertura y reutilización de los datos. Será de libre consulta, sin perjuicio de la protección de los datos personales conforme a la ley. La omisión de la publicación oportuna del informe constituirá falta disciplinaria del servidor responsable.

**Artículo 10. Incumplimiento y sanciones.** Los congresistas y demás servidores públicos del Congreso de la República que, dolosamente, atiendan o permitan el desarrollo de gestiones por parte de enlaces legislativos o cabilderos no inscritos en el Registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República incurrirán en causal de mala conducta, que se investigará y sancionará de conformidad con el régimen disciplinario aplicable a los congresistas o a los demás servidores públicos, según el caso.

La persona natural o jurídica que realice actividades de cabildeo sin estar inscrita en el registro no podrá inscribirse en él durante los dos (2) años siguientes a la ejecutoria del acto que imponga la medida, sin perjuicio de las causales de cancelación previstas en el artículo 232E de la Ley 5ª de 1992 y de las demás acciones a que haya lugar. La medida será impuesta por las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, de manera conjunta, previa actuación adelantada por las Secretarías Generales conforme al procedimiento administrativo sancionatorio previsto en los artículos 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, y contra el acto que la imponga procederán los recursos de ley.

**Artículo 11. Coexistencia de registros.** La presente ley no se opone ni prima sobre los registros de cabilderos o representantes de intereses que se creen con el fin de garantizar la transparencia en el desarrollo de la función pública en las otras ramas del poder público y organismos de control.

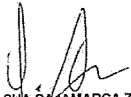
El registro de enlaces legislativos y cabilderos podrá interoperar con los registros de otras ramas del poder público y los registros de conflictos de intereses, con la finalidad de garantizar la veracidad de la información reportada.

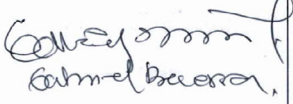
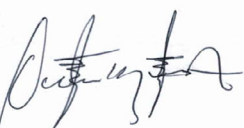
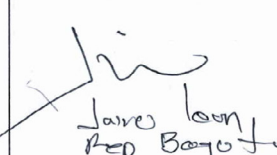
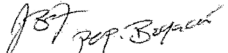
**Artículo 12. Reglamentación e implementación.** Las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, de manera conjunta y dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentarán los contenidos de las actuaciones de los enlaces legislativos y cabilderos, así como el Registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República.



Las Secretarías Generales de la Cámara de Representantes y del Senado de la República deberán adecuar la infraestructura requerida para la implementación del Registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

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

|                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>YEISSON SUA CARAMARCA ZAPATA<br>Representante a la Cámara - Cundinamarca<br>Pacto Histórico | <br>MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico |
| <br>FRANCY NATALIA MORENO PUIN                                                                  | <br>DAVID RICARDO RACERO MAYORCA<br>Senador de la República de Colombia<br>Pacto Histórico    |

|                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Representante a la Cámara por Cundinamarca<br>Pacto Histórico                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                   |
| <br>ROSITA GUEVARA ROSERO<br>Representante a la Cámara por Nariño<br>Pacto Histórico        | <br>LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico |
| <br>Carmel Bacerra                                                                          | Ana Erazo<br>Valle                                                                                                                                                                |
| <br>Heiner Cortés Ruiz                                                                      |                                                                                                                                                                                   |
| <br>Jaime León<br>Rep Bogotá                                                                | <br>Horacio Emilio Ancicpi                                                                     |
| <br>Vanessa Estrada<br>Rep Antioquia                                                        | <br>Claudia Romo                                                                               |
| <br>JBT Rep. Bogotá                                                                         |                                                                                                                                                                                   |
| <br>RENSÓ ALEXANDER GARCÍA PARRA<br>Representante a la Cámara por Tolima<br>Pacto Histórico |                                                                                                                                                                                   |

PROYECTO DE LEY ÓRGÁNICA 265 DE  
2026 CÁMARA

*por la cual se crea el Registro de enlaces  
legislativos y cabilderos del Congreso de la  
República y se dictan otras disposiciones.*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto crea el Registro de enlaces legislativos y cabilderos del Congreso de la República mediante la adición de los artículos 232A a 232F al Capítulo IX del Título II de la Ley 5ª de 1992, y fija el marco de derechos, deberes, prohibiciones y sanciones aplicable a quienes gestionan intereses, propios o de terceros, ante los servidores públicos de la Rama Legislativa. La información se consigna bajo la gravedad de juramento, es de acceso público y sirve de base para la elaboración de informes semestrales consolidados que las Secretarías Generales publicarán en el mismo sitio web del registro. El propósito es doble: (i) transparentar la participación activa que se ejerce por parte de distintos actores en la formación de las leyes y sobre el control político, y (ii) dotar a los congresistas de una herramienta objetiva para la gestión de sus conflictos de interés.

Así las cosas, se trata de una nueva oportunidad para radicar, con ajustes puntuales, el Proyecto de Ley Orgánica 205 de 2025 Cámara, preparado por los honorables Representantes Catherine Juvinao Clavijo, Juan Daniel Peñuela Calvache, Carolina Giraldo Botero, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Juan Sebastián Gómez Gonzales, David Ricardo Racero Mayorca y Karen Astrith Manrique Olarte y el honorable Senador Gustavo Adolfo Moreno, y archivado por tránsito de legislatura cuando aún aguardaba su primer debate en la Comisión Primera. La sección II de esta exposición da cuenta del historial completo de la iniciativa y la sección VI explica qué se conserva y qué se ajusta frente al texto archivado.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS  
Y JUSTIFICACIÓN DE LA NUEVA  
RADICACIÓN

La regulación del cabildeo es una deuda de tres décadas del Congreso colombiano consigo mismo. Desde el Acto Legislativo 1 de 2009, cuyo artículo 7º modificó el artículo 144 de la Constitución Política, la reglamentación legal del ejercicio del cabildeo es un mandato constitucional expreso; diecisiete años después, ese mandato sigue sin desarrollo.

No han faltado los intentos. La exposición de motivos del proyecto que aquí se retoma registró “más de 18 iniciativas legislativas” presentadas desde 1995 sin que ninguna alcanzara sanción presidencial (*Gaceta del Congreso* número 1458 de 2025). Transparencia por Colombia contabilizó siete proyectos solo entre 2018 y 2023, según lo expuso su vocera en la audiencia pública del 21 de noviembre de 2024, y el Instituto de Estudios Anticorrupción documentó en agosto de 2022 más de diez intentos en dos décadas. Los hitos verificados de ese historial son los siguientes:



| Iniciativa                                                   | Autoría y trámite surtido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Desenlace                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PL 94 de 2014 Senado                                         | Senador Carlos Fernando Galán; aprobado en primer debate el 9 de diciembre de 2014                                                                                                                                                                                                                                                               | Archivado por tránsito de legislatura el 20 de junio de 2016                                                                                                                   |
| PL 150 de 2014, PL 97 de 2016 Senado y PL 296 de 2017 Cámara | Iniciativas sucesivas sobre la misma materia                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Archivados sin completar su trámite                                                                                                                                            |
| PL 185 de 2018 Cámara                                        | Veinte autores; radicado el 2 de octubre de 2018; <i>Gaceta del Congreso</i> número 809 y 986 de 2018                                                                                                                                                                                                                                            | Archivado por tránsito de legislatura (artículo 190 de la Ley 5.ª de 1992)                                                                                                     |
| PL 410 de 2021 y PL 193 de 2021                              | Recopilaron contenidos y principios de los proyectos presentados hasta esa fecha                                                                                                                                                                                                                                                                 | Archivados                                                                                                                                                                     |
| PL 87 de 2022 Senado                                         | Senadores Angélica Lozano, Iván Name y Humberto de la Calle; radicado el 1.º de agosto de 2022; aprobado en primer debate en septiembre de 2022 y en segundo debate en diciembre de 2022                                                                                                                                                         | Archivado el 20 de junio de 2024 (artículo 190)                                                                                                                                |
| PLO 201 de 2024 Cámara                                       | Representante Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón y Senadores Gustavo Adolfo Moreno Hurtado, Sor Berenice Bedoya y Julio Elías Vidal; texto en la <i>Gaceta del Congreso</i> número 1187 de 2024; ponencia de la Representante Catherine Juvinao Clavijo <i>Gaceta del Congreso</i> número 520 de 2025); audiencia pública el 21 de noviembre de 2024 | En el orden del día de la Comisión Primera de la Cámara el 9 de junio de 2025 sin alcanzar a votarse (Acta número 53 de 2025); sus autores lo reradicaron como PLO 205 de 2025 |
| PLO 205 de 2025 Cámara                                       | Radicado el 6 de agosto de 2025; texto y exposición en la <i>Gaceta del Congreso</i> número 1458 de 2025; ponencia de la Representante Juvinao ( <i>Gaceta del Congreso</i> número ° 1818 de 2025)                                                                                                                                               | Archivado por tránsito de legislatura (artículo 190) sin surtir primer debate                                                                                                  |

El dato que arroja este historial no es menor. En los trámites cuyo desenlace está documentado (los Proyectos 94 de 2014 Senado, 185 de 2018 Cámara, 87 de 2022 Senado y 205 de 2025 Cámara, junto con el 201 de 2024 Cámara, que quedó en el orden del día sin votarse), el archivo llegó por la vía del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 o del tránsito de legislatura, nunca por una votación de fondo adversa; de los proyectos 150 de 2014, 97 de 2016 Senado, 296 de 2017 Cámara, 410 de 2021 y 193 de 2021 consta apenas su archivo. Los proyectos 94 de 2014 y 87 de 2022, por su parte, avanzaron uno y dos debates, respectivamente, con votación favorable.

Las dos versiones inmediatamente anteriores de esta iniciativa murieron de ese modo, en forma consecutiva. El PLO 201 de 2024 Cámara quedó en el orden del día de la Comisión Primera sin ser votado; el PLO 205 de 2025 Cámara quedó con ponencia para primer debate publicada y nunca discutida. Dos archivos seguidos por inanición de agenda, ninguno por decisión de fondo. Una iniciativa que en treinta años no registra una sola derrota en votación no tiene un problema de mérito; tiene un problema de calendario, y esa constatación gobierna tanto la oportunidad de esta radicación como la estrategia de trámite que se propone a los honorables Representantes: radicación al inicio del cuatrienio y prioridad de agendamiento en el primer periodo de la legislatura 2026-2027.

El trámite anterior dejó, además, un insumo de primer orden: la audiencia pública realizada el 21 de noviembre de 2024 dentro del PLO 201 de 2024 Cámara, en la que intervinieron ParlAmericas, Transparencia por Colombia, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Fundación Karisma, la Misión de Observación Electoral (MOE), el Instituto Anticorrupción, el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría

Olózaga y la ANDI, cuyas transcripciones quedaron incorporadas en la exposición de motivos publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1458 de 2025, ya citada. Esta versión recoge en el articulado tres de las propuestas allí formuladas: la relación de las fuentes de financiación de la gestión de intereses de las entidades sin ánimo de lucro, planteada por el director del Instituto de Ciencia Política; la distinción registral entre cabildero profesional y cabildero institucional o propio, planteada por la directora de Asuntos Públicos de la ANDI; y la publicación de informes consolidados de acceso público, en línea con las observaciones de la MOE y de la UNODC sobre la utilidad, la trazabilidad y el monitoreo de la información registrada.

El Proyecto de Ley Orgánica 205 de 2025 Cámara fue presentado el 6 de agosto de 2025 por los Representantes Carolina Giraldo Botero, Catherine Juvinao Clavijo, David Ricardo Racero Mayorca, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Juan Daniel Peñuela Calvache, Juan Sebastián Gómez Gonzales y Karen Astrith Manrique Olarte, y por el Senador Gustavo Adolfo Moreno Hurtado, según consta en la *Gaceta del Congreso* número 1458 de 2025. La Representante Juvinao Clavijo fue ponente única en los dos trámites anteriores.

Esta radicación no es una apropiación: es continuidad legislativa. La iniciativa se presenta de nuevo para dar continuidad al trabajo de sus autores originales, cuya autoría intelectual se reconoce de manera expresa, y al esfuerzo sostenido de quienes la impulsaron en los dos trámites archivados. El articulado conserva la estructura y el contenido del texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1458 de 2025.

Los ajustes que introduce, explicados uno a uno en la sección VI, son de tres tipos: correcciones de técnica normativa y de erratas evidentes (artículos

3º y 12, entre otros); incorporación de propuestas formuladas en la audiencia pública del trámite anterior (artículo 232C); y adopción de estándares internacionales de publicidad y disuasión (artículo 232F nuevo y ajustes al artículo 10).

### **III. JUSTIFICACIÓN Y CONTEXTO ACTUALIZADO A JULIO DE 2026**

Colombia hace parte de la OCDE y sigue sin ley de cabildeo. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Principios de Transparencia e Integridad en el Lobby (2010, OECD-LEGAL-0379) pide a los adherentes reglas claras sobre quién influye, ante quién y sobre qué; su revisión de 2024 elevó el estándar para cubrir, junto al lobby tradicional, las demás formas de influencia sobre la decisión pública. A julio de 2026 el vacío persiste y la materia se rige apenas por las reglas generales de participación ciudadana de la Ley 5ª de 1992, que no exigen registro, ni publicidad, ni rendición de cuentas de quien gestiona intereses ante el Congreso.

Los indicadores de percepción agravan la urgencia. En el Índice de Percepción de la Corrupción 2025 de Transparencia Internacional, publicado en febrero de 2026, Colombia obtuvo 37 puntos sobre 100 y cayó al puesto 99, desde los 39 puntos y el puesto 92 del índice 2024 (Transparencia por Colombia, 2026). El retroceso de siete posiciones en un solo año coincide con un periodo en el que la relación entre el Congreso y los intereses que ante él se gestionan estuvo en el centro del debate público.

Ese debate tiene hoy expresión judicial. Dentro del proceso penal por el desvío de recursos de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), la Corte Suprema de Justicia llamó a juicio el 27 de agosto de 2025 a los expresidentes del Senado y de la Cámara Iván Name y Andrés Calle; la acusación, en firme desde el 11 de septiembre de 2025, les atribuye haber recibido sobornos para facilitar el trámite y la aprobación de reformas, y en febrero de 2026 la Corte fijó fecha para la audiencia preparatoria del juicio, al que están vinculados otros congresistas. A ambos exdignatarios los ampara la presunción de inocencia y solo la justicia declarará si hay responsabilidad penal. Pero el proceso, cualquiera que sea su desenlace, ilustra el punto que motiva esta ley: cuando la gestión de intereses ante la Rama Legislativa transcurre sin registro, sin reglas y lejos del conocimiento público, el costo lo paga la confianza en la institución entera, incluidos los congresistas que actúan con rectitud.

El Congreso, por lo demás, no parte de cero. En 2012, una directiva de la Presidencia de la Cámara de Representantes creó un registro de cabilderos que funcionó durante años y luego dejó de operar, según lo recordó la directora de Asuntos Públicos de la ANDI en la audiencia pública ya referida. La experiencia probó dos cosas: que el registro es administrativamente viable con la infraestructura de la corporación, y que, librado a la voluntad de cada Mesa Directiva, no sobrevive. Lo que una directiva creó y una omisión dejó morir, solo una

reforma al Reglamento del Congreso puede volverlo permanente. De allí la insistencia en el rango orgánico.

La coyuntura, en fin, es la más favorable que la iniciativa ha tenido. El Congreso 2026-2030 se instaló el 20 de julio de 2026 con cuatro legislaturas por delante, margen suficiente para que el proyecto no vuelva a morir por términos; la agenda pública de todos los sectores políticos incluye la lucha contra la corrupción; y el registro que aquí se propone es una autorregulación del propio Congreso, sin destinatarios externos distintos de quienes voluntariamente ejercen la gestión de intereses. Aprobarlo es, en términos institucionales, la respuesta más directa que la Rama Legislativa puede dar al deterioro de su confianza pública.

### **IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL; NATURALEZA ORGÁNICA DE LA INICIATIVA**

El artículo 2º de la Constitución Política señala entre los fines esenciales del Estado el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. La gestión de intereses ante el Congreso es una manifestación de esa participación y de las libertades de expresión y petición (artículos 20 y 23 constitucionales), que el proyecto deja expresamente a salvo: el parágrafo del artículo 2º.º del articulado excluye del registro las observaciones ciudadanas y el derecho de petición, y los artículos 6º y 7º enumeran las actividades que no constituyen cabildeo ni enlace legislativo.

El inciso segundo del artículo 144 de la Constitución, modificado por el artículo 7º del Acto Legislativo 1 de 2009, establece de manera expresa que “el ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley”. El Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) previó, a su turno, requerimientos de información y seguimiento sobre la gestión del lobby, según lo recordó la exposición de motivos original. Completan el marco jurídico la Ley 1712 de 2014, sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública, y la Ley 2390 de 2024, que dispuso una política de datos abiertos para el Congreso de la República, invocada por la MOE en la audiencia pública del trámite anterior: el registro que se crea es información pública por diseño y sus datos deben nacer abiertos, trazables y reutilizables, como lo enuncia el artículo 3º del proyecto. Su tratamiento queda sujeto, en lo pertinente, a la propia Ley 1712 de 2014 y al régimen de protección de datos personales de la Ley 1581 de 2012: el registro publica lo que el control ciudadano exige (quién gestiona, ante quién y sobre qué asuntos) y ampara los datos personales que no son necesarios para ese fin.

La naturaleza orgánica de la iniciativa se sigue del artículo 151 de la Constitución. Esa norma reserva a las leyes orgánicas el establecimiento de los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, y condiciona su aprobación a la mayoría

absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. Este proyecto adiciona seis artículos al Capítulo IX del Título II de la Ley 5ª de 1992 y confía la operación del registro a órganos del propio Congreso (las Secretarías Generales, las Mesas Directivas y las direcciones administrativas), de manera que su contenido pertenece íntegramente a la materia reservada al legislador orgánico. Por eso se radica como proyecto de ley orgánica, así se anuncia desde el título, y de ello se deriva la exigencia procedimental de mayoría absoluta en cada uno de los cuatro debates. El mandato del artículo 144 constitucional, que ordena reglamentar el cabildeo “mediante ley”, queda satisfecho con suficiencia por el vehículo orgánico, que es además el único idóneo cuando la regulación se inserta, como aquí, en el Reglamento del Congreso.

En la audiencia pública del trámite anterior, la ANDI dejó planteada su posición de que las iniciativas que regulan derechos deberían tramitarse como leyes estatutarias, aunque reconoció que esta no pretende modificar ni limitar derecho alguno. La precisión es pertinente y despeja la objeción. La reserva de ley estatutaria del artículo 152 de la Constitución recae sobre la regulación del núcleo esencial de los derechos fundamentales, y este proyecto no toca el núcleo de la participación, la expresión, la petición ni la asociación: los deja indemnes y expresamente a salvo, y se limita a organizar la publicidad de una actividad que se despliega ante el Congreso, esto es, las condiciones de inscripción, acreditación, acceso a las instalaciones e información pública de la gestión. Esa es materia del Reglamento y, por el artículo 151 constitucional, del legislador orgánico.

## V. DERECHO COMPARADO Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES

La exposición de motivos original contiene un estudio comparado extenso sobre Estados Unidos, Reino Unido, España, Perú, Argentina, Chile, México, Francia y la Unión Europea (*Gaceta del Congreso* número 1458 de 2025), que aquí se sintetiza y se actualiza en lo pertinente.

Estados Unidos regula el lobby federal desde 1946 y lo hace hoy mediante la Lobbying Disclosure Act de 1995, que obliga a los cabilderos a registrarse ante la Secretaría del Senado y el Clerk de la Cámara de Representantes y a divulgar sus actividades y los intereses que representan, con los refuerzos introducidos por la Honest Leadership and Open Government Act de 2007. Chile expidió en 2014 la Ley 20.730, pionera en la región, que somete a registro público las audiencias, los viajes y los donativos vinculados a la gestión de intereses, consultables en la plataforma [leylobby.gob.cl](http://leylobby.gob.cl); la OCDE ha recomendado ampliarla a la puerta giratoria y a los centros de pensamiento, señal de que el estándar internacional sigue subiendo. Perú reguló la gestión de intereses con la Ley 28024 de 2003, cuya implementación débil (seis gestores inscritos en trece años, según documentó el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP en 2018, y supresión del registro original

en 2017) enseña que un registro sin publicidad útil ni consecuencias se vuelve letra muerta. México regula el cabildeo desde 2010 en los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, con un ámbito acotado al Poder Legislativo, la misma opción de diseño de este proyecto. La Unión Europea cuenta con un registro de transparencia obligatorio común al Parlamento, al Consejo y a la Comisión. El Reino Unido instituyó en 2014 un registro limitado a los cabilderos consultores; Francia opera desde 2017 un registro de grupos de interés a cargo de la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública; Argentina sigue sin ley, con el solo Decreto 1172 de 2003 sobre publicidad de audiencias en el Ejecutivo.

De ese panorama, y de la Recomendación de la OCDE de 2010 revisada en 2024, el proyecto extrae cuatro lecciones de diseño. (i) El registro debe ser público, centralizado y de consulta libre, no un archivo interno; (ii) La obligatoriedad requiere consecuencias, porque los sistemas voluntarios o sin sanción exhiben baja adhesión; a ello responden el artículo 10 y el párrafo del artículo 232E; (iii) La información registrada debe servir para el escrutinio y no apenas existir, propósito al que obedecen los informes semestrales consolidados del artículo 232F, al modo de los reportes de transparencia activa del modelo chileno, y (iv) comenzar por la Rama Legislativa, con definiciones precisas y un ámbito manejable, es la vía que el propio estudio comparado del proyecto original identificó como la de mejores resultados, sin perjuicio de que regulaciones futuras cubran las demás ramas del poder público, coexistencia que el artículo 11 deja expresamente abierta.

## VI. CONTENIDO Y ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto consta de trece artículos y conserva la arquitectura del texto archivado, construida en dos niveles deliberados: los artículos 1º a 8º y 10 a 13 son las disposiciones generales de la ley orgánica (objeto, definiciones, régimen de derechos y deberes, prohibiciones, sanciones, coexistencia de registros, reglamentación y vigencia), mientras que los artículos 232A a 232F se incorporan al cuerpo mismo de la Ley 5ª de 1992, porque contienen las reglas de operación del registro que las Secretarías Generales y las Mesas Directivas aplicarán en el día a día de las Cámaras y deben poder consultarse dentro del Reglamento que las rige. Los artículos 1º y 2º fijan el objeto y el ámbito de aplicación, que cubre a la totalidad de servidores y contratistas de la Rama Legislativa ante quienes se gestiona; el párrafo del artículo 2º salvaguarda las observaciones ciudadanas y el derecho de petición.

Las definiciones ocupan el artículo 3º: cabildeo, cabildero, gestión de intereses, decisiones públicas, acto de corrupción, beneficiario final, enlace legislativo y actos de los enlaces legislativos. La inclusión del beneficiario final, una de las claves del texto original, permite saber en interés de quién se cabildea aun cuando medien intermediarios. Se corrige una errata de redacción en el numeral

2 y se alinean las dos categorías de cabilderos allí previstas (institucional o propio y profesional) con la clasificación registral del artículo 232C, para que definición y registro hablen el mismo idioma.

La lista de principios del artículo 4° se depura frente al texto archivado: se elimina la doble mención de la igualdad y se sustituyen los términos “procesabilidad, descarga en bloque, desagregación”, tomados literalmente del vocabulario técnico de datos abiertos que la MOE empleó en la audiencia pública al describir el sitio web del registro, por la fórmula “apertura y reutilización de los datos”, conservada la trazabilidad como principio autónomo. El sentido de la propuesta de la MOE se mantiene intacto; lo que cambia es su expresión, que ahora sí tiene la textura de una cláusula de principios y no la de una especificación informática.

Los artículos 5° a 8° desarrollan los derechos y deberes, las actividades propias de cada figura y sus prohibiciones. La distinción funcional es nítida: el cabildero gestiona intereses particulares; el enlace legislativo gestiona los intereses generales de la entidad pública que representa y tiene vedado el cabildeo. Se corrigen erratas evidentes, entre ellas la del literal e) de las prohibiciones de los enlaces legislativos, que en el texto archivado aludía a la acreditación “como cabildero” cuando corresponde a la de enlace legislativo. Se precisa igualmente el órgano competente: donde el texto archivado aludía a la “Mesa Directiva del Congreso”, las atribuciones de los artículos 5°, 7° y 12 se radican en las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, actuando de manera conjunta, que son los órganos de dirección de las corporaciones sobre las cuales opera el registro.

La adición al Reglamento del Congreso se concentra en el artículo 9°, que incorpora al Capítulo IX del Título II de la Ley 5ª de 1992 los artículos nuevos 232A a 232F; la fórmula de adición se ajusta para integrarlos directamente al capítulo, sin crear divisiones internas nuevas. El artículo 232A crea el registro y define su cobertura; se añade la precisión “con o sin ánimo de lucro”, en coherencia con la propuesta del Instituto de Ciencia Política. El artículo 232B asigna la administración conjunta a las Secretarías Generales, ordena el sitio web de inscripción y consulta ciudadana y dispone las partidas presupuestales a cargo de las direcciones administrativas. El artículo 232C detalla la información mínima que se consigna bajo juramento e introduce las dos adiciones sustantivas de esta versión. La primera es el numeral 8: el cabildero declarará la categoría en la que actúa, profesional (remunerado, en representación de terceros) o institucional o propio (gremios y organizaciones que gestionan intereses propios), distinción que la ANDI propuso en la audiencia pública del 21 de noviembre de 2024 y que permite calibrar el escrutinio según la naturaleza del interés gestionado. La segunda es el numeral 6: las personas jurídicas sin ánimo de lucro que cabildeen relacionarán las fuentes de financiación de su actividad de gestión

de intereses, con corte a cada periodo legislativo; la propuesta fue formulada en la misma audiencia por el director del Instituto de Ciencia Política, sobre la base de que la transparencia que se exige a empresas y firmas profesionales debe alcanzar también a quienes gestionan intereses desde organizaciones cuya financiación no es evidente. Ninguna de las dos adiciones restringe la participación; ambas la transparentan.

La Fundación Karisma advirtió en la misma audiencia el riesgo de que reglas de registro como estas terminen usándose de manera selectiva para frenar el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil. El diseño adoptado conjura ese riesgo por tres vías. Las exclusiones del artículo 6° mantienen fuera del concepto de cabildeo la participación en audiencias públicas, las opiniones en ejercicio de la libre expresión, el derecho de petición y las asesorías académicas y de investigación, que son los canales ordinarios de incidencia de esas organizaciones. La inscripción es un trámite declarativo ante las Secretarías Generales, no una autorización discrecional de funcionario alguno. Y las sanciones exigen dolo del servidor (artículo 10) o conductas taxativas del inscrito (artículo 232E), imponibles únicamente mediante el procedimiento administrativo sancionatorio de la Ley 1437 de 2011 y con recursos, lo que cierra el espacio a la aplicación arbitraria que preocupaba a la interviniente.

Siguen el artículo 232D, que regula la credencial de acceso, y el 232E, que fija las causales de cancelación del registro, con inhabilidad de cinco (5) años para las más graves, imponible por las Mesas Directivas mediante el procedimiento administrativo sancionatorio de la Ley 1437 de 2011 (artículos 47 y siguientes), con recursos y con término contado desde la ejecutoria, según lo precisa su parágrafo. El artículo 232F es nuevo: ordena a las Secretarías Generales publicar, dentro del mes siguiente al vencimiento de cada semestre y en el mismo sitio web del registro, un informe consolidado de las actividades de cabildeo registradas, con la relación de personas inscritas que gestionaron, los servidores y dependencias ante los cuales se gestionó y los asuntos objeto de gestión; la omisión de la publicación oportuna constituye falta disciplinaria del servidor responsable. Responde al estándar de la Recomendación de la OCDE sobre transparencia en el lobby (2010, revisada en 2024) y a la práctica de la Ley 20.730 de Chile, y conjura el riesgo que la experiencia peruana enseñó: un registro que nadie consolida ni publica termina siendo un archivo muerto. La consolidación periódica convierte los asientos individuales en información utilizable por la ciudadanía, la prensa y el propio Congreso.

En materia de sanciones, el artículo 10 mantiene la causal de mala conducta para los congresistas y servidores que dolosamente atiendan gestiones de personas no inscritas, y precisa su remisión: la causal se investiga y sanciona conforme al régimen disciplinario aplicable a los congresistas o a los demás servidores públicos, según el caso. Añade,

además, una consecuencia para el particular que hasta ahora no existía: quien realice actividades de cabildeo sin registro no podrá inscribirse durante los dos (2) años siguientes a la ejecutoria del acto que imponga la medida, sin perjuicio de las causales de cancelación del artículo 232E. El texto archivado sancionaba únicamente al servidor que atendiera al cabildero no inscrito y dejaba indemne al infractor principal; la MOE advirtió en la audiencia pública la necesidad de elementos disuasorios dirigidos a los propios cabilderos, y esta versión la atiende con una sanción proporcionada, de naturaleza registral y no penal, que las Mesas Directivas imponen previa actuación de las Secretarías Generales, por el procedimiento administrativo sancionatorio de la Ley 1437 de 2011 y con plenas garantías de defensa y recursos.

Los artículos 11 a 13 cierran el articulado. El 11 declara la coexistencia con los registros que se creen en otras ramas del poder público y habilita la interoperabilidad con los registros de conflictos de intereses, en la línea que Transparencia por Colombia planteó en la audiencia. El 12 corrige la contradicción del texto archivado, que fijaba un “término de tres meses (6)”: la reglamentación a cargo de las Mesas Directivas tendrá un plazo de seis (6) meses, igual al previsto para la adecuación de la infraestructura por las Secretarías Generales. El 13 contiene la vigencia.

## VII. IMPACTO FISCAL

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 dispone:

“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 proyecto no otorga beneficios tributarios ni ordena gasto por fuera del funcionamiento ordinario de las corporaciones. Los costos de implementación (plataforma web de inscripción y consulta, formulario, credenciales físicas o digitales y elaboración de los informes semestrales) son acotados y se atienden con cargo a los presupuestos de funcionamiento del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, conforme lo ordena el propio artículo 232B, que encarga a las direcciones generales administrativas disponer las partidas correspondientes. La experiencia del registro creado por directiva de la Presidencia de la Cámara en 2012, que operó con la infraestructura administrativa existente, confirma que la carga es asumible. En el trámite anterior se elevó la solicitud de concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la estimación fiscal de la medida (*Gaceta del Congreso* número 1458 de 2025); corresponderá reiterarla al inicio del trámite en comisión.

En todo caso, la jurisprudencia constitucional tiene resuelto que el análisis de impacto fiscal no es un requisito de trámite a cargo exclusivo del Congreso ni un poder de veto del Ejecutivo. En la Sentencia C-502 de 2007, la Corte Constitucional puntualizó:

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo. (...). Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.*

Y en la Sentencia C-490 de 2011 reiteró:

*“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes”.*

## VIII. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

En cumplimiento del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, se deja constancia de los criterios que orientan el examen de eventuales conflictos de interés frente a esta iniciativa, sin perjuicio del análisis individual que corresponde a cada congresista.

La Ley 5ª de 1992, en su artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la situación en la que la discusión o votación de un proyecto pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. El Consejo de Estado ha precisado los elementos de esa figura:

“a) la existencia de un interés particular –de cualquier orden, incluso moral– del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; b) que efectivamente participe en la deliberación o decisión de ese tema en específico; c) que ese interés sea directo, no eventual o hipotético; d) que además el interés



sea actual, y e) que el beneficio recibido no sea general sino particular” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 2 de diciembre de 2021, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, expediente 73001-23-33-000-2021-00220-01(PI)).

La misma corporación ha señalado que el beneficio debe ser individual y concreto, pues si se admitiera que las iniciativas de alcance general generan conflicto, los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de septiembre de 2021, C.P. Guillermo Sánchez Luque, expediente 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI)).

Bajo esos criterios, la regla general es que esta iniciativa no genera conflicto de interés: se trata de una norma de alcance general que no reporta a los congresistas beneficio particular, actual y directo, puesto que ellos no pueden ejercer actividades de cabildeo y son, en cambio, sujetos pasivos de la gestión que el registro transparente. Se advierte, no obstante, retomando el análisis del proyecto original, que podrían encontrarse en situación que deben examinar y, de ser el caso, declarar, los congresistas cuyos cónyuges, compañeros permanentes o parientes en los grados de ley se dediquen profesionalmente al cabildeo o hagan parte de organizaciones dedicadas a la gestión de intereses ante la Rama Legislativa, destinatarias del registro y del control que esta ley establece. Rige para todos el deber del artículo 286 *ibidem* : “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

IX. REFERENCIAS

1. *Gaceta del Congreso* número 1458 de 2025 (texto radicado y exposición de motivos del PLO 205 de 2025 Cámara, con las transcripciones de la audiencia pública del 21 de noviembre de 2024). [https://normograma.com/legibus/legibus/gacetas/2025/GC\\_1458\\_2025.pdf](https://normograma.com/legibus/legibus/gacetas/2025/GC_1458_2025.pdf)
2. *Gaceta del Congreso* número 1818 de 2025 (informe de ponencia para primer debate, PLO 205 de 2025 Cámara). [https://www.camara.gov.co/wp-content/uploads/2025/10/proyectos-ley/publicaciones/proyecto-31465/ponencia\\_primer\\_debate\\_plo\\_205\\_2025\\_cabildeo\\_y\\_enlaces\\_legislativ-b0b3514e.docx](https://www.camara.gov.co/wp-content/uploads/2025/10/proyectos-ley/publicaciones/proyecto-31465/ponencia_primer_debate_plo_205_2025_cabildeo_y_enlaces_legislativ-b0b3514e.docx)
3. Cámara de Representantes, ficha de trámite “Enlaces legislativos y cabilderos del Congreso”. <https://www.camara.gov.co/enlaces-legislativos-y-cabilderos-del-congreso>
4. *Gaceta del Congreso* número 1187 de 2024 (texto del PLO 201 de 2024 Cámara) y número 520 de 2025 (ponencia para primer debate del PLO 201 de 2024 Cámara).

5. Comisión Primera de la Cámara de Representantes, Acta número 53 del 9 de junio de 2025. [https://www.camara.gov.co/wp-content/uploads/2025/08/actas\\_comision\\_primera-2025/acta\\_no\\_53\\_del\\_09\\_de\\_junio\\_de\\_2025.pdf](https://www.camara.gov.co/wp-content/uploads/2025/08/actas_comision_primera-2025/acta_no_53_del_09_de_junio_de_2025.pdf)
6. OCDE, Recomendación del Consejo sobre Principios de Transparencia e Integridad en el Lobby (2010, revisada en 2024), OECD-LEGAL-0379. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>
7. Transparencia por Colombia, Índice de Percepción de la Corrupción 2025 (febrero de 2026). <https://transparenciacolombia.org.co/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2025/>
8. *La República*, “Colombia retrocedió siete puestos en el Índice de Percepción de la Corrupción 2025”. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-retrocedio-siete-puestos-en-el-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2025-4324315>
9. Infobae, “Corte Suprema llamó a juicio a los expresidentes del Congreso Iván Name y Andrés Calle por el escándalo de la UNGRD” (27 de agosto de 2025). <https://www.infobae.com/colombia/2025/08/27/corte-suprema-llamo-a-juicio-a-los-expresidentes-del-congreso-ivan-name-y-andres-calle-por-el-escandalo-de-la-ungrd/>
10. Infobae, “Iván Name y Andrés Calle recibieron sobornos para facilitar trámite y aprobación de reformas, confirma acusación de la Corte Suprema” (11 de septiembre de 2025). <https://www.infobae.com/colombia/2025/09/11/ivan-name-y-andres-calle-recibieron-sobornos-para-facilitar-tramite-y-aprobacion-de-reformas-del-gobierno-petro-confirma-acusacion-de-la-corte-suprema/>
11. Infobae, “Corrupción en la UNGRD: Corte Suprema fijó fecha para audiencia preparatoria de juicio contra Iván Name y Andrés Calle” (27 de febrero de 2026). <https://www.infobae.com/colombia/2026/02/27/corrupcion-en-la-ungrd-corte-suprema-fijo-fecha-para-audiencia-preparatoria-de-juicio-contra-ivan-name-y-andres-calle/>
12. *El País*, “Los seis congresistas implicados en escándalo de la UNGRD que van a juicio”. <https://www.elpais.com.co/colombia/los-seis-congresistas-implicados-en-escandalo-de-la-ungrd-que-van-a-juicio-asi-actuocada-uno-en-el-entramado-2729.html>
13. Ley 20.730 de 2014 (Chile) y plataforma de registro. <https://www.leylobby.gob.cl/>
14. Ley 28024 (Perú), cartilla oficial. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5539026/45782-cartilla-ley-n-28024.pdf>

15. Lobbying Disclosure Act de 1995 (Estados Unidos). <https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>

16. Registro de transparencia obligatorio de la Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/lobbying-regulation-the-eu-mandatory-transparency-register.html>

17. Misión de Observación Electoral, observaciones sobre el PLO 201 de 2024 Cámara (noviembre de 2024).  
[https://moe.org.co/en/observaciones-de-la-mision-de-observacion-electoral-sobre-el-proyecto-de-ley-201-2024c-por-la-cual-se-modifica-el-capitulo-ix-del-titulo-ii-de-la-ley-5-de-1992-y-se-crea-el-registro-d](https://moe.org.co/en/observaciones-de-la-mision-de-observacion-electoral-sobre-el-proyecto-de-ley-201-2024c-por-la-cual-se-modifica-el-capitulo-ix-del-titulo-ii-de-la-ley-5-de-1992-y-se-crea-el-registro-de-enlaces-legisla/)  
[e-enlaces-legisla/](https://moe.org.co/en/observaciones-de-la-mision-de-observacion-electoral-sobre-el-proyecto-de-ley-201-2024c-por-la-cual-se-modifica-el-capitulo-ix-del-titulo-ii-de-la-ley-5-de-1992-y-se-crea-el-registro-de-enlaces-legisla/)

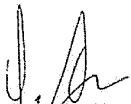
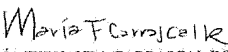
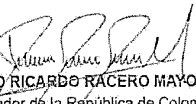
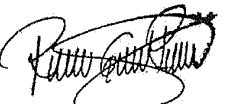
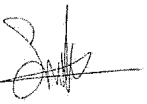
18. Transparencia por Colombia, comentarios al proyecto de ley de enlaces y cabilderos (noviembre de 2024). <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2025/01/Comentarios-sobre-PL-ENLACES-Y-CABILDERO-FINAL.pdf>

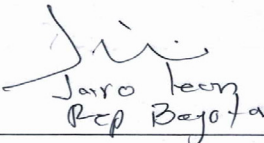
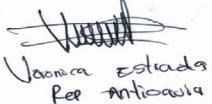
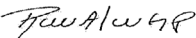
19. Fundación Karisma, intervención en la audiencia pública del proyecto de ley de cabildeo (noviembre de 2024). <https://blog.karisma.org.co/intervencion-audiencia-publica-proyecto-de-ley-cabildeo/>

20. Instituto de Estudios Anticorrupción, “El cabildeo en Colombia” (agosto de 2022). <https://www.estudiosanticorrupcion.org/el-cabildeo-en-colombia/>

21. Gobierno de Chile, Comisión de Integridad Pública y Transparencia, “OCDE apunta alto para mejorar Ley de Lobby”. <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/ocde-apunta-alto-para-mejorar-ley-de-lobby-sugiere-regul-ar-puerta-giratoria-e-incluir-a-think-tanks/>

De los honorables congresistas,

|                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  <div>YEISSON SUÁZ ZAPATA<br/>Representante a la Cámara - Cundinamarca<br/>Pacto Histórico</div>          |  <div>MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS<br/>Representante a la Cámara por Bogotá<br/>Pacto Histórico</div>  |
|  <div>FRANCY NATALIA MORENO PUÍN<br/>Representante a la Cámara por Cundinamarca<br/>Pacto Histórico</div> |  <div>DAVID RICARDO RACERO MAYORCA<br/>Senador de la República de Colombia<br/>Pacto Histórico</div>     |
|  <div>ROSITA GUEVARA ROSERO<br/>Representante a la cámara por Nariño<br/>Pacto Histórico</div>            |  <div>LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES<br/>Representante a la Cámara por Bogotá<br/>Pacto Histórico</div> |

|                                                                                                                                                                                           |                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
|                                                                                                         | Ana Escobar Valle            |
|                                                                                                         | Heiner Gaitán Rincón         |
|                                                                                                         | Jairo León Becerra           |
|                                                                                                         | Vanessa Estada Perdomo       |
|                                                                                                         | Renso Alexander García Parra |
|  <div>RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA<br/>Representante a la Cámara por Tolima<br/>Pacto Histórico</div> |                              |

\*\*\*

PROYECTO DE LEY ÓRGÁNICA 267 DE 2026 CÁMARA

por la cual se tipifica la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial, se crea el Registro Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 10 de agosto de 2026

Señor  
**MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Ciudad

Referencia: Radicación de **Proyecto de Ley 267 de 2026 Cámara**, por la cual se tipifica la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial, se crea el Registro Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo y se dictan otras disposiciones.

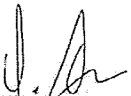
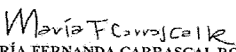
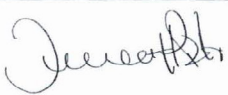
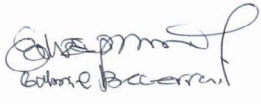
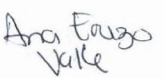
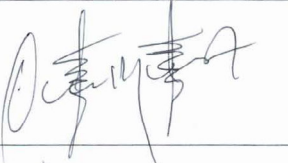
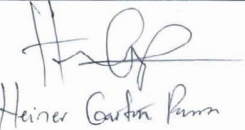
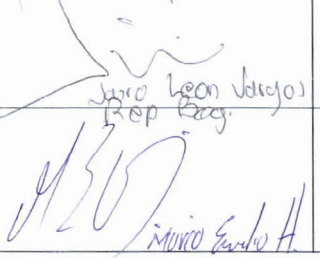
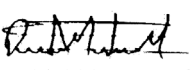
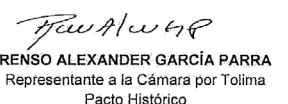
Respetado Secretario General:

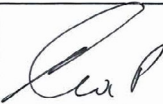
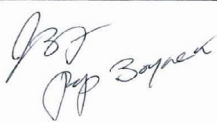
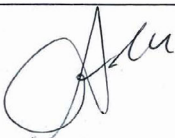
En mi condición de miembro del Congreso de la República y en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 154 de la Constitución Política, presentamos a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley, por la cual se tipifica la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial, se crea el Registro Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo y se dictan otras disposiciones.

La iniciativa recoge y reformula el Proyecto de Ley 252 de 2025 Cámara, de autoría del entonces

Representante Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo y de ocho congresistas más, publicado en la *Gaceta del Congreso* 1636 del 5 de septiembre de 2025 y archivado por tránsito de legislatura conforme al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 sin haber surtido primer debate. La autoría original queda expresamente reconocida en los antecedentes de la exposición de motivos.

Cordialmente,

|                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  <div>YEISSON SÚA CAJAMARCA ZAPATA<br/>Representante a la Cámara - Cundinamarca<br/>Pacto Histórico</div>                                              |  <div>MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS<br/>Representante a la Cámara por Bogotá<br/>Pacto Histórico</div>     |
|  <div>DAVID RICARDO RÁCERO MAYORCA<br/>Senador de la República de Colombia<br/>Pacto Histórico</div>                                                   |  <div>FRANCY NATALIA MORENO PUIN<br/>Representante a la Cámara por Cundinamarca<br/>Pacto Histórico</div>   |
|  <div>LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES<br/>Representante a la Cámara por Bogotá<br/>Pacto Histórico</div>                                              |  <div>JOSÉ FELIPE HERNÁNDEZ POLO<br/>Representante a la Cámara por Magdalena<br/>Pacto Histórico</div>     |
|  <div>CARLOS MARIO CALVO LARGO<br/>Representante a la Cámara<br/>Circunscripción especial indígena<br/>Movimiento Unidad en Minga por Colombia</div> |  <div>DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ<br/>Representante a la Cámara por Bogotá<br/>Pacto Histórico</div> |
|  <div>RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA<br/>Representante a la Cámara por Tolima<br/>Pacto Histórico</div>                                                |  <div>Heiner Gaitán Párra</div>                                                                           |
|  <div>MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA<br/>Representante a la Cámara por Bogotá<br/>Pacto Histórico</div>                                                |  <div>Verónica Estrada</div>                                                                              |
|  <div>RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA<br/>Representante a la Cámara por Tolima<br/>Pacto Histórico</div>                                                |  <div>MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA<br/>Representante a la Cámara por Bogotá<br/>Pacto Histórico</div>     |
|  <div>RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA<br/>Representante a la Cámara por Tolima<br/>Pacto Histórico</div>                                                |  <div>MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA<br/>Representante a la Cámara por Bogotá<br/>Pacto Histórico</div>     |

|                                                                                                               |  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  <div>Claudio Linares</div> |  |
|  <div>Jpp Zapata</div>      |  |
|  <div>Ana</div>             |  |

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de Agosto del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley X Ato Legislativo

Nº. 267 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: H. YEISSON CAJAMARCA, MARIA F. CARRASCAL

  
SECRETARIO GENERAL

ACQUIVVE LA DEMOCRACIA

PROYECTO DE LEY ÓRGÁNICA 267 DE 2026 CÁMARA

por la cual se tipifica la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial, se crea el Registro Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia  
DECRETA

**Artículo 1º. Objeto y ámbito de aplicación.** Esta ley tipifica la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial, establece deberes de publicidad y motivación sobre las decisiones que modifican el uso del suelo y crea el Registro Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo.

Sus disposiciones se aplican en todo el territorio nacional, vinculan a las autoridades del orden nacional y territorial, y cobijan a los servidores públicos y a los particulares que ejerzan funciones públicas en los términos del artículo 20 de la Ley 599 de 2000.

**Artículo 2º. Definición.** Para los efectos administrativos de esta ley se entiende por alteración fraudulenta del ordenamiento territorial, o volteo de tierras, la adopción de decisiones que modifiquen la clasificación del suelo, su uso o su tratamiento urbanístico, o que incorporen suelo rural, suburbano, de protección o no urbanizable al perímetro urbano o al suelo de expansión, cuando se adopten sin los estudios técnicos exigidos como soporte, desconociendo las determinantes de

ordenamiento territorial de superior jerarquía del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, o sin haberse surtido la concertación y la participación exigidas por la misma ley, con el propósito de obtener un provecho económico para sí o para un tercero.

No constituye alteración fraudulenta del ordenamiento territorial la incorporación de suelo ni la revisión, el ajuste o la modificación de los instrumentos de ordenamiento que se adelanten con sujeción a los requisitos, estudios y procedimientos previstos en la ley, aunque de ellos se derive un incremento del valor del suelo.

**Parágrafo.** Esta definición no determina la responsabilidad penal, que se rige exclusivamente por los artículos 318A y 318B de la Ley 599 de 2000.

**Artículo 3°. Deberes de publicidad y motivación.** Los gobernadores, alcaldes, asambleas departamentales, concejos municipales y distritales y demás autoridades competentes publicarán en el sitio web de la respectiva entidad, con una antelación no inferior a treinta (30) días calendario a la adopción de la decisión, la siguiente información sobre toda iniciativa de revisión, ajuste o modificación de los planes de ordenamiento territorial y de los planes parciales.

1. El texto íntegro del proyecto de acuerdo o de acto administrativo.
2. La identificación del solicitante o promotor de la iniciativa y, tratándose de personas jurídicas, la de sus representantes legales.
3. La localización y la extensión en hectáreas del área objeto de la decisión, con su clasificación y uso vigentes y los propuestos.
4. Los estudios técnicos, ambientales, de riesgo y de capacidad de infraestructura y de servicios públicos que soporten la iniciativa.
5. El pronunciamiento de la autoridad ambiental competente en la concertación prevista en el numeral 1 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997.
6. Las observaciones ciudadanas recibidas y la respuesta de la autoridad a cada una de ellas.

Adoptada la decisión, la autoridad publicará el acto definitivo, el acta de la sesión y el registro de la votación nominal dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes.

**Parágrafo 1°.** El término de publicación previa será de sesenta (60) días calendario cuando la decisión se adopte dentro de los seis (6) meses anteriores a la terminación del periodo constitucional de la autoridad o de la corporación que la expide o la aprueba.

**Parágrafo 2°.** Los actos que adopten, revisen, ajusten o modifiquen instrumentos de ordenamiento territorial serán motivados con referencia expresa a los estudios técnicos que los soportan y a las determinantes de superior jerarquía aplicables.

**Parágrafo 3°.** El incumplimiento de los deberes previstos en este artículo no configura por sí solo el

delito descrito en el artículo 318A de la Ley 599 de 2000.

**Parágrafo 4°.** Lo dispuesto en este artículo desarrolla los principios del artículo 209 de la Constitución Política y los deberes de divulgación proactiva de los artículos 3°, 7°, 9° y 11 de la Ley 1712 de 2014; se entiende sin perjuicio de los deberes de publicidad y participación de los artículos 22, 23 y 24 de la Ley 388 de 1997; y no altera las competencias que la Constitución y la ley atribuyen a las autoridades territoriales.

**Artículo 4°. Registro Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo (Renamus).** Créase el Registro Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo (Renamus), como sistema de información público, único, nacional y de libre consulta, administrado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el apoyo técnico del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación.

El Registro contendrá, respecto de cada decisión que modifique la clasificación del suelo, su uso o su tratamiento urbanístico, o que incorpore suelo al perímetro urbano o al suelo de expansión:

1. La identificación del acto o acuerdo, su fecha y la autoridad que lo expidió.
2. El departamento, el municipio y la localización georreferenciada del área, con su extensión en hectáreas.
3. La clasificación y el uso del suelo anteriores y los resultantes.
4. La identificación del solicitante o promotor de la iniciativa
5. Los estudios técnicos de soporte y el pronunciamiento de la autoridad ambiental competente.
6. El acta de la sesión y el registro de la votación nominal, cuando la decisión sea adoptada por una corporación.
7. Las licencias urbanísticas y las resoluciones de curadores urbanos que tengan por fundamento la decisión registrada.
8. Las providencias judiciales que anulen o suspendan la decisión y las sanciones penales o disciplinarias impuestas en relación con ella.
9. Las alertas ciudadanas presentadas sobre la decisión, con sus soportes.

El acceso al Registro es público y gratuito y no podrá condicionarse a autenticación, registro previo ni pago.

**Artículo 5°. Deber de reporte e interoperabilidad.** Las autoridades territoriales reportarán al Renamus la información de los numerales 1 a 6 del artículo anterior dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la expedición del acto. Los curadores urbanos reportarán la información del numeral 7 dentro del mismo término contado desde la expedición de la licencia o de la resolución.



El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio incorporará al Registro la información de los numerales 8 y 9, para lo cual dispondrá de un canal de recepción de alertas ciudadanas y solicitará periódicamente a las autoridades judiciales, a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación la información correspondiente.

**Parágrafo 1º.** El Renamus operará con interoperabilidad con el catastro multipropósito administrado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y los gestores catastrales habilitados, con los sistemas de la Superintendencia de Notariado y Registro y con los de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible.

**Parágrafo 2º.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio dispondrá la plataforma y los formularios electrónicos, a través de los cuales los sujetos obligados cumplirán el deber de reporte, sin que su cumplimiento demande desarrollos tecnológicos propios de las entidades territoriales.

**Parágrafo 3º.** El Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Procuraduría General de la Nación verificarán anualmente la correspondencia entre la información reportada y los expedientes de las entidades territoriales y publicarán el resultado de esa verificación.

**Artículo 6º.** Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**“Artículo 318A. Alteración fraudulenta del ordenamiento territorial.** El servidor público o el particular que ejerza funciones públicas que con el propósito de obtener para sí o para un tercero un provecho económico, expida, apruebe, sancione, conceptúe favorablemente o vote a favor de la adopción de un acto administrativo o de un acuerdo que modifique la clasificación del suelo, su uso o su tratamiento urbanístico, o que incorpore suelo rural, suburbano, de protección o no urbanizable al perímetro urbano o al suelo de expansión, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses, multa de quinientos (500) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas conforme a los artículos 51 y 52 de este Código, cuando concurra cualquiera de las siguientes circunstancias:

1. Que no se hayan elaborado los estudios técnicos exigidos por la ley o por el reglamento como soporte de la decisión, o que esta se sustente en estudios falsos o alterados en sus datos o conclusiones determinantes.
2. Que la decisión desconozca una determinante de ordenamiento territorial de superior jerarquía del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 que hubiere sido delimitada o declarada mediante acto administrativo en firme antes de la conducta.
3. Que no se hubiere surtido la concertación con la autoridad ambiental competente prevista en el numeral 1 del artículo 24 de la

Ley 388 de 1997, o que se hubiere omitido la audiencia pública o el cabildo abierto exigidos por la ley como requisito de la decisión.

En la misma pena incurrirá quien con el propósito señalado en el inciso primero, determine a otro a realizar la conducta allí descrita.

El particular que elabore, suscriba, presente o certifique ante la autoridad competente estudios técnicos, ambientales, de riesgo o de capacidad de infraestructura falsos o alterados en sus datos o conclusiones determinantes, con el propósito de obtener alguna de las decisiones descritas en el inciso primero, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses y multa de cien (100) a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Parágrafo 1º.** El servidor público a quien corresponda ejercer el control o la supervisión de las decisiones descritas en el inciso primero y que deliberadamente se abstenga de hacerlo para facilitar su adopción incurrirá en la pena allí prevista, disminuida de una tercera parte a la mitad.

**Parágrafo 2º.** La pena se disminuirá de una tercera parte a la mitad cuando el área objeto de la decisión no supere una (1) hectárea, la decisión no recaiga sobre las áreas señaladas en el numeral 2 del artículo 318B y el responsable, antes de la formulación de la acusación, restituya el provecho obtenido, si lo hubiere, y repare el daño causado”.

**Artículo 7º.** Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**“Artículo 318B. Circunstancias de agravación.** La pena prevista en el artículo anterior se aumentará de una tercera parte a la mitad, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que el agente sea servidor público de elección popular.
2. Que la decisión recaiga sobre suelos de protección, áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, ecosistemas de páramo, humedales, zonas de recarga de acuíferos, rondas hídricas, áreas de amenaza alta o de riesgo no mitigable, áreas de especial interés para proteger el derecho humano a la alimentación, o suelos de las clases agrológicas I, II y III, siempre que unas u otros hubieren sido delimitados, declarados o clasificados mediante acto administrativo en firme antes de la conducta.
3. Que el área objeto de la decisión supere veinte (20) hectáreas.
4. Que el provecho perseguido u obtenido supere el equivalente a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Parágrafo.** Las circunstancias previstas en este artículo no se aplicarán cuando hayan sido tenidas en cuenta como elementos del tipo, ni concurrirán con las circunstancias de mayor punibilidad del

artículo 58 de este Código que se funden en el mismo supuesto de hecho”.

**Artículo 8º.** Modifíquese la denominación del Capítulo III del Título X del Libro Segundo de la Ley 599 de 2000, la cual quedará así:

“CAPÍTULO III.

**De la urbanización ilegal y de la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial”.**

**Artículo 9º.** Modifíquese el artículo 323 de la Ley 599 de 2000, para incluir el delito previsto en el artículo 318A entre las actividades de las que puede provenir el producto objeto de lavado de activos, así:

“**Artículo 323. Lavado de activos.** El que adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, almacene, conserve, custodie o administre bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, tráfico de menores de edad, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, delitos contra el sistema financiero, delitos contra la administración pública, alteración fraudulenta del ordenamiento territorial, contrabando, contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero o favorecimiento y facilitación del contrabando, favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, en cualquiera de sus formas, o vinculados con el producto de delitos ejecutados bajo concierto para delinquir, o les dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice; oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derecho sobre tales bienes, incurrirá por esa sola conducta, en prisión de diez (10) a treinta (30) años y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La misma pena se aplicará cuando las conductas descritas en el inciso anterior se realicen sobre bienes cuya extinción de dominio haya sido declarada.

El lavado de activos será punible aun cuando las actividades de que provinieren los bienes o los actos penados en los apartados anteriores se hubieren realizado, total o parcialmente, en el extranjero.

Las penas privativas de la libertad previstas en el presente artículo se aumentarán de una tercera parte a la mitad, cuando para la realización de las conductas se efectuaren operaciones de cambio o de comercio exterior, o se introdujeran mercancías al territorio nacional.”

**Artículo 10.** Adiciónese el numeral 4 al artículo 59 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

“4. *Expedir, aprobar, sancionar, conceptuar favorablemente o votar a favor de la adopción de actos administrativos o acuerdos que modifiquen la clasificación del suelo, su uso o su tratamiento urbanístico, o que incorporen suelo rural, suburbano, de protección o no urbanizable al perímetro urbano o al suelo de expansión, sin los estudios técnicos exigidos como soporte, desconociendo una determinante de ordenamiento territorial de superior jerarquía delimitada o declarada mediante acto administrativo en firme, o sin haberse surtido*

*la concertación con la autoridad ambiental competente; y omitir el ejercicio del control o de la supervisión que corresponda al cargo y permitir con ello esas decisiones”.*

**Artículo 11.** Adiciónese el numeral 11 al artículo 28 de la Ley 1796 de 2016, el cual quedará así:

“11. Expedir licencias urbanísticas con fundamento en un acto de modificación del uso del suelo cuya suspensión provisional haya sido decretada por la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, o sin verificar la conformidad de la solicitud con las determinantes de ordenamiento territorial de superior jerarquía”.

**Artículo 12. Actualización de remisiones.** Las remisiones a la Ley 734 de 2002 contenidas en los artículos 23, 28 y 29 de la Ley 1796 de 2016 se entienden hechas a la Ley 1952 de 2019 y a las normas que la modifiquen o sustituyan.

**Artículo 13. Consecuencias patrimoniales y suerte del acto.** En los procesos que se adelanten por el delito previsto en el artículo 318A de la Ley 599 de 2000 el juez ordenará el comiso de los bienes que sean producto o instrumento de la conducta, conforme al artículo 100 del mismo Código, y adoptará las medidas de restablecimiento del derecho que correspondan.

La sentencia condenatoria será comunicada a la autoridad territorial que expidió el acto, a la autoridad ambiental competente, a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y al Renamus. Recibida la comunicación, la autoridad territorial evaluará la legalidad del acto y cuando proceda, adelantará su revocatoria directa o promoverá la acción de nulidad correspondiente.

**Parágrafo 1º.** Lo dispuesto en este artículo se aplicará con sujeción al artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 y sin perjuicio de los derechos de los terceros de buena fe, que solo podrán ser afectados mediante decisión adoptada en proceso en el que hayan sido vinculados y oídos.

**Parágrafo 2º.** Cuando el acto se mantenga en el ordenamiento jurídico, la autoridad territorial liquidará y exigirá la participación en plusvalía a que haya lugar conforme a los artículos 73 y siguientes de la Ley 388 de 1997. Anulado o revocado el acto, desaparece el hecho generador y no habrá lugar a esa liquidación.

**Parágrafo 3º.** No podrán expedirse licencias urbanísticas con fundamento en actos cuya suspensión provisional haya sido decretada por la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo. Las solicitudes en trámite se suspenderán hasta que la decisión judicial quede en firme.

**Artículo 14. Reglamentación y entrada en operación del Registro.** El Gobierno nacional reglamentará el Renamus dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley y garantizará su entrada en operación dentro de los doce (12) meses siguientes a la misma fecha.

Dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la entrada en operación, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el apoyo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, incorporará al Registro la información correspondiente a las decisiones adoptadas desde el 1º de enero de 2019.



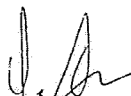
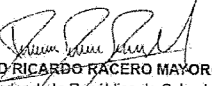
**Artículo 15. Informe al Congreso.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio presentará anualmente a las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, dentro del primer periodo de cada legislatura, un informe sobre la operación del Renamus, el cumplimiento de los deberes de reporte y el resultado de la verificación prevista en el parágrafo 3° del artículo 5°.

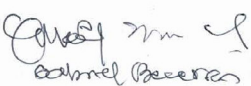
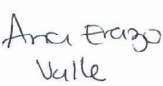
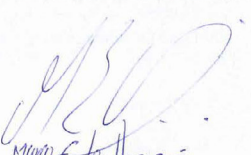
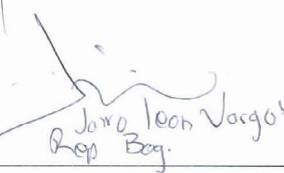
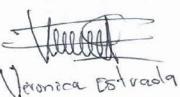
**Artículo 16. Régimen de transición.** Los procedimientos de revisión, ajuste o modificación de instrumentos de ordenamiento territorial iniciados antes de la vigencia de esta ley continuarán rigiéndose por las normas vigentes al momento de su iniciación.

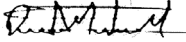
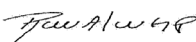
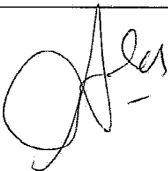
Los artículos 318A y 318B de la Ley 599 de 2000 se aplicarán únicamente a las conductas cometidas con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, conforme a los artículos 29 de la Constitución Política y 6° de la Ley 599 de 2000.

**Artículo 17. Vigencia.** Esta ley rige a partir de su promulgación, salvo el artículo 5°, que regirá a partir de la entrada en operación del Renamus. No deroga disposición alguna.

De los honorables Congresistas,

|                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>YEISSON SUI CACHAMARCA ZAPATA<br>Representante a la Cámara - Cundinamarca<br>Pacto Histórico | <br>MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico |
| <br>FRANCY NATALIA MORENO BLIN<br>Representante a la Cámara por Cundinamarca                     | <br>DAVID RICARDO RACERO MAYORCA<br>Senador de la República de Colombia<br>Pacto Histórico    |

|                                                                                                                                                                                   |                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pacto Histórico                                                                                                                                                                   |                                                                                                            |
| <br>LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico | <br>Gabriel Becerra     |
| <br>Ana Franco Valle                                                                           | <br>Heiner Carlin Pardo |
|                                                                                                |                         |
| <br>Jorge Leon Vargas<br>Rep. Bog.                                                             | <br>Veronica Estrada    |
|                                                                                                                                                                                   |                                                                                                            |

|                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>CARLOS MARIO CALVO LARGO<br>Representante a la Cámara<br>Circunscripción especial indígena<br>Movimiento Unidad en Minga por Colombia | <br>DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico |
| <br>RENSO ALEXANDER GARCÍA PARRA<br>Representante a la Cámara por Tolima<br>Pacto Histórico                                               | <br>MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico     |
| <br>Claudia Pineda                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                    |
|                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                    |
|                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                    |

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto

El proyecto persigue tres decisiones. Primera tipificar como delito autónomo la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial, conocida como volteo de tierras, mediante la adición de los artículos 318A y 318B al Código Penal, en el capítulo que ya alberga la urbanización ilegal. Segunda, crear un registro nacional, público y gratuito de las modificaciones del uso del suelo, que hoy no existe y sin el cual ni los organismos de control ni la ciudadanía pueden seguir la traza de esas decisiones. Tercera, elevar a rango legal deberes de publicidad y motivación sobre las iniciativas de revisión y modificación de los planes de ordenamiento territorial.

El proyecto no crea entidades, no redistribuye competencias entre la Nación y las entidades territoriales y no interfiere en la facultad de los concejos de reglamentar los usos del suelo. Interviene sobre tres cosas: lo que debe hacerse público, lo que debe quedar registrado y lo que debe ser castigado.

II. Antecedentes

La iniciativa recoge el Proyecto de Ley número 252 de 2025 Cámara, por medio del cual se crea un marco jurídico para establecer medidas penales, disciplinarias y administrativas para sancionar la alteración fraudulenta del ordenamiento territorial

– *volteo de tierras*, radicado el 20 de agosto de 2025 por el Representante Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo y por los Representantes Erick Adrián Velasco Burbano, Gabriel Becerra Yáñez, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Gildardo Silva Molina y Jorge Hernán Bastidas Rosero, y por los Senadores Catalina del Socorro Pérez Pérez, Robert Daza Guevara y Sandra Ramírez Lobo Silva. Fue publicado en “la *Gaceta del Congreso* número 1636 del 5 de septiembre de 2025, repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente con ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 1817 del 26 de septiembre de 2025, y archivado conforme al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 sin haber sido debatido.

No se localizaron otros antecedentes legislativos sobre la materia. La revisión de la producción normativa colombiana no arroja proyecto anterior que tipifique la manipulación de los instrumentos de ordenamiento territorial.

El presente texto conserva el propósito de aquella iniciativa y reformula su articulado a partir de tres constataciones. La primera es que los artículos 337 y 337A del Código Penal, que el proyecto de 2025 tomaba como punto de anclaje para su numeración, fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-411 de 2022, de modo que el capítulo del que pretendían colgar los nuevos tipos quedó sin contenido. La segunda es que esa misma sentencia fija el estándar que este proyecto debe satisfacer y explica, con precisión, por qué un tipo penal construido sobre verbos amplios y objetos materiales no delimitados no sobrevive al control de constitucionalidad. La tercera es que la exposición de motivos de 2025 invocaba como norma vigente el artículo 1º de la Ley 810 de 2003, derogado por el artículo 242 de la Ley 1801 de 2016 desde el 29 de enero de 2017.

### III. El fenómeno y su magnitud

El volteo de tierras es la modificación irregular de un instrumento de ordenamiento territorial para reclasificar suelo rural, suburbano o de protección como urbano o de expansión, con el efecto de multiplicar el valor del predio y de capturar privadamente ese incremento. La operación se cumple en cuatro pasos: adquisición del predio a precio rural, promoción de la modificación del plan, adopción de la decisión con soportes técnicos inexistentes o fabricados, y reventa a precio urbano.

La Procuraduría General de la Nación registró en su Informe de Rendición de Cuentas de 2017 veintidós procesos disciplinarios por volteo de tierras e irregularidades en la revisión y modificación de planes de ordenamiento territorial, concentrados en Cajicá, Tabio, Chía y Yopal. En el informe de 2019 dio cuenta de sesenta procesos, distribuidos entre Cundinamarca con quince, La Guajira con trece y Santander con cinco, entre otros departamentos, con el ochenta y tres por ciento en investigación y

el quince por ciento en juzgamiento. La respuesta de la Procuraduría Delegada para la Gestión y Gobernanza Territorial que obra en el expediente del Proyecto 252 de 2025 reporta cuarenta y seis investigaciones abiertas entre 2015 y 2024, con un salto de dos en 2018 a catorce en 2019.

Los casos documentados ilustran el patrón. En Cajicá, dos planes parciales que incorporaron cincuenta y ocho hectáreas fueron expedidos entre el 22 y el 30 de diciembre de 2015. En Mosquera, el Concejo aprobó la modificación del plan el 30 de diciembre de 2009 y un predio pasó de mil doscientos millones de pesos en 2008 a tres mil ochocientos millones en 2012.

Sobre la presión que soporta la Sabana de Bogotá conviene precisar una cifra que ha circulado con imprecisión. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi informó en 2015 que el 63,17 por ciento de un área estudiada de 99.553 hectáreas, en cerca de doce municipios, se encontraba construida o subutilizada, con Funza en el 88 por ciento, Tenjo en el 80, Madrid en el 75, Cajicá en el 69 y Cota en el 63. Ese dato no equivale a afirmar que el 63 por ciento de la Sabana esté comprometido para usos urbanos: la Sabana comprende cerca de 581.000 hectáreas, Bogotá, y treinta y nueve municipios, según los “Lineamientos para el Ordenamiento Ambiental de la Sabana de Bogotá”, del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de febrero de 2025. Ese mismo documento aporta las cifras que sí describen la magnitud del proceso: el consumo de suelo en la región alcanzó 67.004,5 hectáreas en 2020, y se identificaron densidades habitacionales en suelo rural y suburbano similares a las del suelo urbano, superiores a diez viviendas por hectárea.

La literatura especializada coincide en el diagnóstico institucional. Meza Cuesta atribuye el fenómeno a la asimetría entre la competencia municipal sobre los usos del suelo y la capacidad técnica y de control para ejercerla, a la ausencia de gobernanza de escala metropolitana y a la presión del mercado inmobiliario sobre los municipios de la Sabana. El estudio de Agualimpia y Castro documenta, con trabajo de campo en Cota, Tabio y Tenjo sobre 15.587,9 hectáreas, la ocupación con infraestructura urbana y bodegas de suelos agrícolas de clase 2.

### IV. Necesidad de la medida penal

Este es el punto que decide la suerte del proyecto ante la Corte Constitucional y merece tratamiento explícito. En la Sentencia C-411 de 2022 la Corte declaró inexecutable los artículos 337 y 337A del Código Penal y, al aplicar el test estricto de proporcionalidad, concluyó que la medida perseguía un fin imperioso pero no era estrictamente necesaria, entre otras razones por la existencia de otros tipos penales dirigidos a sancionar las mismas conductas

y por el carácter de *ultima ratio* del derecho penal. Un proyecto que crea un tipo nuevo debe, por tanto, demostrar el vacío y no suponerlo.

*El vacío existe y es de cuatro órdenes*

Primero, de sujeto. El artículo 413 del Código Penal alcanza al servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, y no alcanza al particular que elabora, suscribe o certifica los estudios técnicos falsos que hacen posible la decisión. Ese consultor es el eslabón que convierte una decisión insostenible en una decisión aparentemente soportada, y hoy solo puede perseguirse por falsedad documental, con penas y estructuras típicas que no capturan la finalidad urbanística de su conducta.

Segundo, de conducta. El artículo 318 del Código Penal castiga a quien adelante, desarrolle, promueva, patrocine, induzca, financie, facilite, tolere, colabore o permita la parcelación, urbanización o construcción de inmuebles sin el lleno de los requisitos de ley. Su supuesto es la ejecución material sin requisitos. El volteo opera aguas arriba: manipula el instrumento normativo y logra, precisamente, que la urbanización posterior sí cumpla los requisitos, porque los requisitos fueron alterados: el parágrafo del artículo 318, además, sanciona al servidor público que por acción u omisión dé lugar a esos hechos únicamente con inhabilitación de cuarenta y ocho a noventa meses, sin pena privativa de la libertad.

Tercero, de adecuación de la consecuencia. La multa del prevaricato por acción es de 66,66 a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes. El provecho que produce una reclasificación de veinte hectáreas en la Sabana de Bogotá se cuenta en miles de millones de pesos. Una respuesta punitiva cuya consecuencia patrimonial es varios órdenes de magnitud inferior al beneficio perseguido no disuade: se convierte en un costo de operación. Por eso el artículo 318A fija la multa en el mismo techo del artículo 318, cincuenta mil salarios mínimos, y por eso el artículo 13 ordena el comiso del producto.

Cuarto, de agravación específica. Ningún tipo vigente agrava la conducta por recaer sobre un páramo, un humedal, una zona de recarga de acuíferos o un suelo de clase agrológica 1, ni por la extensión del área comprometida.

El derecho comparado confirma que este es un vacío reconocido y no una invención colombiana. El artículo 320 del Código Penal español castiga a la autoridad o funcionario que, a sabiendas de su injusticia, informe favorablemente o vote a favor de la aprobación de instrumentos de planeamiento contrarios a las normas de ordenación territorial o urbanística, con la pena del artículo 404 más prisión de un año y seis meses a cuatro años y multa. La expresión “instrumentos de planeamiento” fue incorporada a ese artículo por la Ley Orgánica 5/2010, quince años después de creado el tipo,

precisamente porque la redacción original no alcanzaba la manipulación del planeamiento y solo llegaba a las licencias. Portugal criminalizó la misma conducta en 2010 por dos vías simultáneas: el artículo 382.º-A del Código Penal, para el funcionario, y el artículo 18.º-A de la Ley 34/87, para el titular de cargo político que informe o decida favorablemente un proceso de licenciamiento, con pena agravada de uno a cinco años cuando la decisión recae sobre la Reserva Ecológica Nacional o la Reserva Agrícola Nacional. Perú sanciona en el artículo 314 de su Código Penal al servidor público que se pronuncia favorablemente en informes sobre el otorgamiento de derechos habilitantes sin observar la normativa, con prisión de cuatro a siete años. En cambio, Chile, Argentina y Francia no tipifican la aprobación irregular de instrumentos de planificación y persiguen la conducta con figuras genéricas de abuso de autoridad o de prevaricación, con los resultados que la propia doctrina de esos países reporta.

La experiencia española aporta también una advertencia que este proyecto atiende. Jareño Leal sostiene que el artículo 320 presenta deficiencias técnicas que impiden lograr la eficacia represora que el legislador buscó. La discusión, entonces, no es si tipificar, sino cómo redactar. De ahí que el artículo 318A no describa la conducta con verbos valorativos, sino mediante tres circunstancias objetivas y verificables: ausencia de los estudios exigidos o falsedad de los presentados, desconocimiento de una determinante previamente delimitada por acto administrativo en firme, y omisión de la concertación ambiental o del cabildo abierto exigidos por la ley.

Finalmente, sobre la objeción de populismo punitivo. El modelo que la criminología crítica designa con ese nombre se define, según Díez Ripollés, por el protagonismo de la delincuencia clásica, por el sentimiento de inseguridad ciudadana y por la expansión de la prisión frente a los sectores más vulnerables. Un tipo dirigido a autoridades que manipulan el planeamiento urbanístico y a los consultores que lo soportan no responde a ninguno de esos rasgos. Y la evidencia empírica disponible sobre defecto disuasorio de la exposición a sanción en el ámbito municipal es favorable: el estudio de Avis, Ferraz y Finan sobre el programa de auditorías aleatorias en municipios brasileños encontró que haber sido auditado reduce la corrupción futura en un ocho por ciento y aumenta en un veinte por ciento la probabilidad de una acción legal posterior, y atribuye el efecto principalmente al incremento de los costos no electorales, es decir, judiciales y sancionatorios, de incurrir en corrupción. Esa evidencia sostiene simultáneamente las dos mitades del proyecto: el registro que expone y el tipo que sanciona.

## V. Marco constitucional y legal

El proyecto desarrolla el artículo 82 de la Constitución, que impone al Estado velar por la

integridad del espacio público con prevalencia del interés general y faculta a las entidades públicas para participar en la plusvalía que genera su acción urbanística; el artículo 80, sobre planificación del manejo de los recursos naturales y sanción de los infractores; el artículo 58, sobre la función social y ecológica de la propiedad; y el artículo 209, sobre moralidad, transparencia y publicidad de la función administrativa.

Se apoya en la Ley 388 de 1997, en particular en su artículo 10, modificado por el artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que ordena en seis niveles jerarquizados las determinantes de ordenamiento territorial; en su artículo 24, modificado por el artículo 26 de la Ley 2079 de 2021, que regula las instancias de concertación y consulta; en sus artículos 22 y 23, sobre participación comunal y formulación; en su artículo 28, en el texto vigente por el artículo 120 del Decreto Ley 2106 de 2019, sobre vigencia y revisión de los planes; y en sus artículos 73 a 82, sobre participación en plusvalía, cuyo artículo 74 identifica como hechos generadores la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o su consideración como suburbano, y el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.

Se articula con la Ley 1712 de 2014, cuyos artículos 3°, 7°, 9° y 11 imponen la divulgación proactiva de la información pública; con la Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021, cuyo artículo 59 recibe la nueva falta gravísima; y con la Ley 1796 de 2016, cuyos artículos 23, 24 y 28 regulan el régimen disciplinario de los curadores urbanos y su vigilancia por la Superintendencia de Notariado y Registro a través de la Superintendencia Delegada para Curadores Urbanos.

Responde, además, a los compromisos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

## VI. Explicación del articulado y conexidad

Los artículos 1° y 2° fijan el objeto y una definición de alcance administrativo, que expresamente no determina la responsabilidad penal, para evitar que el tipo dependa de una norma externa al Código.

El artículo 3° eleva a rango legal los deberes de publicidad y motivación. Se dirige a quienes adoptan o aprueban los instrumentos, y no a los curadores urbanos, que no tramitan planes de ordenamiento ni planes parciales. Su parágrafo 1° refuerza la publicidad en el tramo final del periodo constitucional, que es cuando se concentran las decisiones cuestionadas. Su parágrafo 3° excluye expresamente que el incumplimiento de estos deberes configure por sí solo el delito, de modo que ninguna carga administrativa nueva se convierte en fuente de responsabilidad penal. Su parágrafo

4° declara que la norma no altera las competencias constitucionales de las autoridades territoriales.

Los artículos 4° y 5° crean el registro y regulan el deber de reporte. El parágrafo 2° del artículo 5° pone la plataforma a cargo de la Nación, de manera que el cumplimiento no exija desarrollos tecnológicos de los municipios.

Los artículos 6° y 7° contienen el tipo y sus agravantes. El tipo se ubica en el Capítulo III del Título X, junto al artículo 318, por conexidad sistemática y porque el bien jurídico predominante es el orden económico social; el artículo 8° ajusta la denominación del capítulo en consecuencia. Las tres circunstancias del inciso primero son objetivas y verificables documentalmente. El inciso segundo recoge la determinación, con la pena del autor, según la regla del artículo 30. El inciso tercero tipifica de forma autónoma la conducta del consultor privado, con pena menor que la del servidor público. El parágrafo 1° describe la omisión de control como conducta propia, con pena disminuida, sin remitir al artículo 25, cuyo parágrafo limita las posiciones de garantía allí reguladas a otros bienes jurídicos. Las agravantes del artículo 318B exigen que las áreas hayan sido delimitadas, declaradas o clasificadas por acto administrativo en firme anterior a la conducta, lo que asegura que el complemento normativo sea preexistente, público y de fuente identificable.

El artículo 9° incorpora el nuevo delito entre los que pueden originar el producto objeto de lavado de activos, sin lo cual la persecución del negocio quedaría desarmada.

El artículo 10 adiciona la falta gravísima al catálogo vigente del Código General Disciplinario, con lo que deja de operar por la vía subsidiaria del artículo 65 y permite además la imputación a título de culpa gravísima, que el tipo penal doloso no admite.

Los artículos 11 y 12 intervienen el régimen de los curadores urbanos: el primero adiciona una falta gravísima propia, y el segundo actualiza, las remisiones que la Ley 1796 de 2016 hace a la Ley 734 de 2002, derogada desde el 29 de marzo de 2022.

El artículo 13 regula las consecuencias patrimoniales y la suerte del acto. Ordena el comiso, comunica la sentencia, y encarga a la autoridad territorial evaluar la legalidad del acto y, cuando proceda, revocarlo o demandarlo. Su parágrafo 1° preserva el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 y los derechos de los terceros de buena fe. Su parágrafo 2° resuelve la relación con la participación en plusvalía: si el acto se mantiene, se liquida y se cobra; si se anula o se revoca, desaparece el hecho generador y no hay lugar al cobro.

Los artículos 14 a 17 fijan la reglamentación, el plazo de entrada en operación del registro, la captura histórica desde 2019, el informe anual al

Congreso, el régimen de transición y la vigencia. No hay derogatoria genérica: el proyecto no deroga disposición alguna.

Todos los artículos guardan conexidad temática y teleológica con la materia dominante, que es la prevención y la sanción de la alteración fraudulenta de los instrumentos de ordenamiento territorial.

## VII. Impacto fiscal

Conforme al artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y al artículo 334 de la Constitución, se hace explícito el impacto fiscal de la iniciativa.

Los artículos 6° a 13 no ordenan gasto: modifican el Código Penal, el Código General Disciplinario y la Ley 1796 de 2016, y su aplicación corresponde a la Fiscalía General de la Nación, a la judicatura, a la Procuraduría General de la Nación y a la Superintendencia de Notariado y Registro, en ejercicio de competencias que ya tienen y con la infraestructura de que disponen.

Los artículos 4°, 5° y 14 sí comportan gasto: el desarrollo, la interoperabilidad y la operación del Registro Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo. El costo se acota por tres decisiones de diseño: el Registro se construye sobre plataformas existentes y con los datos que las entidades ya producen; se apoya en el catastro multipropósito y en los sistemas de la Superintendencia de Notariado y Registro, sin duplicar sus capas de información; y su entrada en operación se difiere a doce meses, lo que permite programarlo en la vigencia siguiente. La estimación puntual de los costos de desarrollo y de operación anual corresponde al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y al Departamento Nacional de Planeación, y se incorporará al informe de ponencia para primer debate. Fuente de financiación: presupuesto de inversión y de funcionamiento del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, sin requerir apropiaciones adicionales a las previstas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector, lo que asegura la compatibilidad de la iniciativa con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Se solicitará concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que obre en el expediente y en el informe de ponencia. Conforme a la doctrina constitucional, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un parámetro de racionalidad de la actividad legislativa y no una barrera al ejercicio de la función legislativa ni un poder de veto en cabeza del Ministerio de Hacienda, sobre el que recae la carga principal del análisis por contar con los datos y la experticia.

## VIII. Conflicto de interés

Conforme al artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, se advierte que podría configurarse conflicto de interés en el trámite de esta iniciativa respecto del congresista que, su cónyuge o compañero permanente, o sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, sea titular de derechos sobre predios beneficiados por decisiones de modificación del uso del suelo actualmente en

trámite o adoptadas, o sea sujeto de investigación penal o disciplinaria por hechos relacionados con esas decisiones, o tenga participación en sociedades dedicadas a la promoción o construcción de proyectos inmobiliarios sobre suelo objeto de tales decisiones.

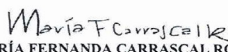
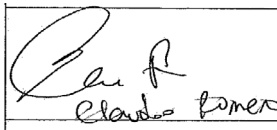
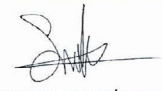
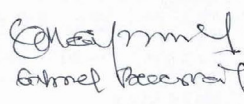
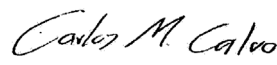
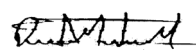
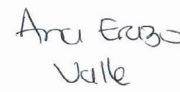
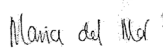
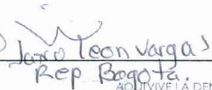
La descripción anterior no exime al congresista del deber de identificar causales adicionales.

## IX. Referencias

- Avis, E., Ferraz, C. y Finan, F. (2018). Do government audits reduce corruption? Estimating the impacts of exposing corrupt politicians. *Journal of Political Economy*, 126(5), 1912-1964. DOI 10.1086/699209.
- Agualimpia, Y. del C. y Castro, C. E. (2016). Análisis de posibles conflictos entre usos agrícola, rural, urbano y ambiental de los suelos. *Ingeniería y Región*, 16. DOI 10.25054/22161325.1303.
- Díez Ripollés, J. L. (2004). El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 06-03.
- Díez Ripollés, J. L. y Gómez-Céspedes, A. (2008). La corrupción urbanística: estrategias de análisis. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 12, 41-69.
- Jareño Leal, Á. (2023). La prevaricación urbanística: tres cuestiones acerca de su aplicación y una reflexión final. *Tirant lo Blanch*.
- Meza Cuesta, J. E. (2019). El “volteo de tierras”: modificaciones irregulares a los planes de ordenamiento territorial en Cundinamarca. *Colombia. Revista Ciudades, Estados y Política* 6(1), 35-42. DOI 10.15446/cep.v6n1.83984.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2025). Lineamientos para el Ordenamiento Ambiental de la Sabana de Bogotá. Documento técnico de soporte.
- Osorio Ardila, G. A., Rincón Moreno, L. M. y Muñoz Reyes, J. (2021). Implicaciones de la metropolización en el eje Cota-Chía-Cajicá. *Territorios*, (45), 63-86. DOI 10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a9985.
- Procuraduría General de la Nación (2018 y 2020). Informes de rendición de cuentas 2017 y 2019.
- Smolka, M.O. (2013). Implementing value capture in Latin America: policies and tools for urban development. *Lincoln Institute of Land Policy*.

De los honorables Congresistas,



|                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>YEISSON SUIA CAJAMARCA ZAPATA<br>Representante a la Cámara - Cundinamarca<br>Pacto Histórico | <br>MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico |                                                                                                     |                                                                                                                                                                                       |
| <br>FRANCY NATALIA MORENO PUIN<br>Representante a la Cámara por Cundinamarca<br>Pacto Histórico  | <br>DAVID RICARDO RACERO MAYORCA<br>Senador de la República de Colombia<br>Pacto Histórico    |                                                                                                     |                                                                                                                                                                                       |
| <br>LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico   |                                                                                               |                                                                                                     |                                                                                                    |
| <br>Anu Erazo Valle                                                                              | <br>Heiner Gaitán Páez                                                                        | <b>CARLOS MARIO CALVO LARGO</b><br>Representante a la Cámara<br>Circunscripción especial indígena<br>Movimiento Unidad en Minga por Colombia                                          |                                                                                                                                                                                       |
|                                                                                                 |                                                                                              | <br><b>RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA</b><br>Representante a la Cámara por Tolima<br>Pacto Histórico | <br><b>MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA</b><br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico |
| <br>Juan Leon Vargas<br>Rep. Bogotá                                                            | <br>Verónica Esteban                                                                        |                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                       |

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DEL DEPORTE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 071 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se exalta la vaquería como manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación y se dictan otras disposiciones.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <div><br/><b>Deporte</b></div> <div><br/><small>https://gsdoc.mindeporte.gov.co/SGO_WEB/www.votante/document.jsp?id=ez1mbocVLACB8hkv9w9W3D9D3D</small></div> <div><p>Cód. Dependencia y Radicado No<br/>Bogotá D.C.</p><p>Doctor,<br/>MIGUEL ANGEL SANCHEZ VASQUEZ<br/>Secretario General<br/>CÁMARA DE REPRESENTANTES<br/>secretaria.general@camara.gov.co<br/>Colombia</p><p>Asunto: Concepto técnico –jurídico Proyecto de Ley No. 071 de 2025 Cámara, "Por medio de la cual se exalta la vaquería como manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación y se dictan otras disposiciones"</p><p>En atención al Proyecto de Ley No. 071 de 2025 Cámara, "Por medio de la cual se exalta la vaquería como manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación y se dictan otras disposiciones" en el marco de las competencias asignadas al Ministerio del Deporte mediante la Ley 1967 de 2019, el Decreto 1670 de 2019 y la Ley 181 de 1995, esta Cartera Ministerial se permite emitir las consideraciones correspondientes, previa revisión integral del articulado por parte de las áreas técnicas, misionales y de la Oficina Asesora Jurídica, incluyendo el análisis de su impacto fiscal en los términos de la Ley 819 de 2003.</p><p>Como resultado de dicho análisis, se formulan a continuación observaciones de orden normativo e institucional que sustentan la necesidad de su revisión y eventual ajuste en el trámite legislativo, con el fin de garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico, la adecuada delimitación de competencias y la viabilidad técnica de la iniciativa.</p><p><b>Introducción Normativa:</b></p><p>El proyecto de ley No.071 de 2025 busca en el marco constitucional busca exaltar y declarar la vaquería como patrimonio cultural inmaterial y disciplina deportiva de la Nación. Desde el punto de vista legal la iniciativa presenta tensiones con el principio de universalidad del acceso al deporte, consagrado en la Ley 181 de 1995, al priorizar un evento específico dentro del Sistema Nacional del Deporte, generando riesgos de inequidad y afectando el equilibrio en la asignación de recursos públicos. Adicionalmente, la ausencia de un análisis de costos, beneficios y alternativas, así como la falta de claridad en la delimitación de competencias, comprometen la seguridad jurídica, la eficiencia del gasto público y la coherencia institucional.</p><p>No obstante, los insumos técnicos y jurídicos analizados evidencian que el proyecto presenta una incidencia en la promoción y acompañamiento técnico del evento con el ministerio de cultura y turismo ya que esto puede generar tensiones con la autonomía administrativa de la entidad</p><p><b>Inconveniencia frente al Sistema Nacional del Deporte (SND).</b></p></div> <div><div><div></div><div>Página 2 de 4</div></div><p>De conformidad con la ley 181 de 1995 El principal conflicto e inconveniencia que genera el Proyecto de Ley No. 071 de 2025 Cámara frente al Sistema Nacional del Deporte (SND) radica en la duplicidad de regímenes jurídicos, la colisión de competencias institucionales y el debilitamiento de los estándares técnicos y de bienestar animal que rigen la práctica deportiva en Colombia.</p><p>Al intentar blindar o elevar la vaquería al estatus de <b>Patrimonio Cultural Inmaterial</b> bajo la tutela del Ministerio de las Culturas, el proyecto entra en tensión directa con el marco normativo del sistema nacional del deporte y de los lineamientos del ministerio del deporte.</p><p><b>Riesgo de fragmentación institucional.</b></p><p>Uno de los principales riesgos es la fragmentación de la política pública deportiva al priorizar eventos puntuales mediante mandatos legales directos. El proyecto demanda la participación del Ministerio del Deporte y a su vez la obligación de concurrir con otros ministerios como el de Cultura por ser de interés cultural. Esta colisión normativa debilita la capacidad de control del Estado y genera vacíos de autoridad en la gestión de la actividad.</p><p>El riesgo de fragmentación institucional radica en que el Proyecto de Ley desarticula la gobernanza de la actividad: crea un escenario donde la vaquería pretende los beneficios de financiamiento y protección del sector Cultura, pero sigue operando en la práctica como un espectáculo masivo del sector Deporte, sin que ninguno de los dos sistemas pueda ejercer un control integral y efectivo.</p><p><b>Comentarios al articulado.</b></p><p><b>Artículo 7º.</b> Los clubes deben gestionar su reconocimiento ante el ente deportivo municipal correspondiente, en caso de constituirse las ligas deportivas debe gestionarse su reconocimiento ante el Ministerio del Deporte. La creación de la Federación de Vaquería estará a cargo del Ministerio del Deporte.</p><p>Lo anterior se debe realizar previo cumplimiento de los requisitos establecidos para dichos fines por el Ministerio del Deporte y se propenderá por hacer de esta disciplina parte de la imagen de Colombia en el exterior, no solo como deporte sino como símbolo cultural y patrimonio cultural de la Nación.</p><p><b>Parágrafo 1.</b> El Ministerio del Deporte, las entidades territoriales, y los organismos del Sistema Nacional del Deporte apoyarán a las escuelas de formación para la práctica del juego de la vaquería e impulsarán campeonatos veredales, municipales, distritales, departamentales y nacionales.</p><p><b>Parágrafo 2.</b> Los entrenadores deportivos de la vaquería deberán cumplir con los dispuesto en la Ley 2521 de 2025 y demás leyes que regulen la materia.</p><p><b>Comentario:</b> Se debe ajustar el texto para indicar que: "Los interesados en conformar la estructura asociativa de la vaquería promoverán la constitución de sus clubes, ligas y la Federación Nacional, debiendo tramitar el correspondiente reconocimiento deportivo ante las entidades territoriales y el Ministerio del Deporte, en estricto cumplimiento del Decreto Ley 1228 de 1995 y demás normas reglamentarias."</p><p><b>Artículo 10º.</b> Las autorizaciones otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán de conformidad con lo establecido en el presente artículo, reasignando los recursos existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento en el presupuesto, y de acuerdo con las disponibilidades de cada vigencia fiscal.</p></div> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Deporte Escolar, Actividad Física, Deporte Social Comunitario y Recreación, los cuales se encuentran a cargo de esta Dependencia, la Dirección de Fomento y Desarrollo no tiene comentarios, observaciones o recomendaciones técnicas adicionales relacionadas con el Proyecto de Ley No. 071 de 2025 Cámara, en concordancia con lo manifestado en las comunicaciones enviadas a su correo electrónico los días martes 21 de marzo de 2026 a las 8:17 AM y el miércoles 29 de abril de 2026 a las 4:42 PM.</p> <p>Cordial saludo,</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <p><b>MINISTERIO DEL DEPORTE</b></p> <p><b>DIRECCIÓN DE HERRAMIENTAS</b></p> <p><b>FECHA:1 DE JULIO 2026</b></p> <p><b>PROYECTO DE LEY NO. 071 DE 2025 CÁMARA, “POR MEDIO DE LA CUAL SE EXALTA LA VAQUERÍA COMO MANIFESTACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DE LA NACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</b></p> <p>De conformidad con la solicitud remitida, esta dirección reitera el insumo remitido con anterioridad considerando que el Proyecto de Ley No. 071 de 2025 (Cámara), no afecta las disposiciones legales internas para la financiación o cofinanciación de la infraestructura deportiva utilizada para la práctica de la vaquería y el pronunciamiento sobre su reconocimiento como disciplina deportiva, compete a otras direcciones dentro del Ministerio del Deporte.</p> <p>Por lo anterior, en caso de que se presente la necesidad de ejecutar proyectos de infraestructura, debe tenerse en cuenta que:</p> <p>En atención al artículo 70 de la Ley 181 de 1995, son los entes territoriales quienes “tendrán a su cargo la construcción, administración, mantenimiento y adecuación de los respectivos escenarios deportivos. El Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, dará la asistencia técnica correspondiente.”</p> <p>Con base en lo anterior, en caso de requerirse un mantenimiento o mejoramiento para los escenarios deportivos que permitan el fomento y práctica de esta disciplina deportiva, el Ministerio del Deporte ya cuenta con mecanismos establecidos para acompañar el proceso y brindar asistencia técnica de cara a una posible financiación o cofinanciación del proyecto en los términos establecidos en el artículo 4 de la Resolución No. 933 de 2024, a saber:</p> <p>“El Ministerio del Deporte brindará asistencia técnica a las entidades formuladoras, cuando aspiren obtener recursos del Ministerio del Deporte, para</p>                                                                                                      |
| <p>su financiación o cofinanciación. La asistencia técnica referida la prestará el Ministerio del Deporte a través de la Dirección de Recursos y Herramientas y tendrá como propósito orientar a la entidad pública interesada en formular el proyecto, acerca de:</p> <p>Los estudios y diseños que debe contratar a su cuenta y riesgo y cuáles son las condiciones en que debe presentarlos ante el Ministerio del Deporte.</p> <p>Las condiciones mínimas que debe tener en cuenta para elaborar, bajo su cuenta y riesgo, el presupuesto para la ejecución del proyecto.</p> <p>Los documentos adicionales que deberá presentar al Ministerio del Deporte, con el fin de solicitar la financiación o cofinanciación del proyecto, tales como licencias urbanísticas u otros permisos.</p> <p>La información que debe presentar respecto de la titularidad del predio, o la posesión que ejerce sobre el mismo, y los soportes correspondientes, descritos en los anexos 1 y 2 de la presente resolución para proyectos tipo y aquellos que sean desarrollados por las entidades formuladoras respectivamente.</p> <p>La información que debe presentar en relación con la población potencialmente beneficiaria del proyecto y el impacto esperado del mismo.</p> <p>La pertinencia, coherencia, y requisitos para sostenibilidad del proyecto de inversión propuesto.”</p> | <p>En complemento de lo anterior, debe recalcarse que tal y como el indica el artículo 5 de la misma resolución, “las recomendaciones que realice el Ministerio del Deporte, en el marco de la asistencia técnica, en relación con el contenido de los estudios y diseños del proyecto, no lo comprometen respecto de la viabilidad técnica de los mismos, la cual es emitida por la entidad formuladora a través de su banco de proyectos”.</p> <p>Así las cosas, los proyectos que pueden ser llevados a cabo desde las competencias de la Dirección, son aquellos relacionados con la infraestructura deportiva y recreativa para los cuales se debe seguir los lineamientos precisados en la Resolución No. 933 de 2024, teniendo en cuenta que Ministerio del Deporte no es quien ejecuta los contratos de obra, si no que este es un financiador o cofinanciación de los proyectos entendidos como “todas las iniciativas desarrolladas por las entidades formuladoras en materia de infraestructura que busquen construir, modificar, ampliar, adecuar y/o mejorar las instalaciones, edificaciones y espacios para el desarrollo del deporte, la actividad física y la recreación” tal y como lo indica el artículo 3 de la Resolución mencionada.</p> <p>Por otra parte, los proyectos que sean presentados a esta entidad deberán cumplir con las características exigidas en el artículo 10 de la ya mencionada Resolución No. 933 de 2024:</p> <p>“a) Pertinencia: Congruencia con las condiciones y necesidades físicas, y la dinámica sociocultural, tecnológica, económica y ambiental de la población objetivo y del contexto específico de un territorio.</p> <p>b) Complementariedad: Complementar la infraestructura deportiva existente o a construir, permitiendo generar instalaciones que atiendan diferentes disciplinas deportivas o, en el caso de infraestructura recreativa, que permita atender diferentes tipos de población por su edad, cultura y/o condición física.</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>c) Alineación: Concordancia con las políticas y programas deportivos y recreativos, tanto a nivel local y regional, de tal forma que los proyectos presentados se articulen con los programas de recreación y de formación y posicionamiento de deportistas.</p> <p>d) Impacto: Contribución efectiva del proyecto al cumplimiento de las metas locales, sectoriales, regionales y los objetivos y fines del Sistema Nacional del Deporte y mejoramiento de las condiciones de vida y bienestar de la comunidad beneficiaria del Proyecto.</p> <p>e) Articulación: El proyecto debe articularse con el Plan de Desarrollo, y el componente presupuestal de la entidad formuladora, así como con el Plan Nacional de Desarrollo y las Políticas del Gobierno Nacional.</p> <p>f) Sostenibilidad: El Municipio deberá disponer de: a) la capacidad técnica y de gestión necesaria para mantener las obras generadas por el proyecto; b) los recursos financieros suficientes para financiar los costos corrientes que generará el mantenimiento y sostenimiento de la infraestructura construida o intervenida; y c) estrategias para fomentar la apropiación, cuidado y uso adecuado de la infraestructura a construir o intervenir.”</p> <p>De esta manera, se recomienda hacer énfasis en que la responsabilidad y obligación de fórmulas los proyectos de mejoramiento recaen sobre los entes territoriales y no sobre Ministerio del Deporte quien en sus competencias emite un concepto sectorial favorable de cara a la financiación o cofinanciación del proyecto de infraestructura.</p> | <div><div>Ministerio del Deporte</div><div>Dirección de posicionamiento y liderazgo</div><div>Fecha:18 de junio 2026</div><div>Proyecto de Ley No. 071 de 2025 Cámara, “Por medio de la cual se exalta la vaquería como manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación y se dictan otras disposiciones”</div></div> <p>Cordial saludo.</p> <p>Por medio de la presente, nos permitimos informar que se realizó nuevamente la revisión del Proyecto de Ley No. 071 de 2025 Cámara, “Por medio de la cual se exalta la vaquería como manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación y se dictan otras disposiciones”, se reitera lo manifestado en correo del 5 de mayo de 2026, en los siguientes términos:</p> <p>Una vez revisado el contenido del proyecto de ley, y en concordancia con lo dispuesto en la Resolución No. 001256 del 23 de diciembre de 2024, esta Dirección reitera su posición en el sentido de no considerar pertinente la iniciativa en lo relacionado con los aspectos deportivos, particularmente en lo dispuesto en el artículo sexto, que propone la declaratoria de la vaquería como deporte nacional.</p> <p>Lo anterior, en razón a que, desde la Dirección de Posicionamiento y Liderazgo Deportivo, a través del GIT de Rendimiento Olímpico, fue emitido el memorando interno No. 2024IE0011158, en el cual se conceptuó favorablemente sobre la procedencia de reconocer e incorporar la práctica de la vaquería dentro del Sistema Nacional del Deporte.</p> <p>Dicho concepto sirvió de fundamento para la expedición de la Resolución No. 001256 del 23 de diciembre de 2024, suscrita por la Ministra del Deporte, mediante la cual se reconoce la vaquería como disciplina deportiva dentro del Sistema Nacional del Deporte y se habilita a la comunidad interesada para constituir los organismos deportivos correspondientes, de conformidad con lo previsto en la Ley 181 de 1995 y el Decreto Ley 1228 de 1995, normas que establecen los requisitos mínimos para la conformación de ligas y federaciones deportivas.</p> <p>En ese sentido, se considera que el ordenamiento jurídico vigente ya contempla los mecanismos necesarios para el reconocimiento, organización y desarrollo de esta disciplina deportiva, razón por la cual no se evidencia la necesidad de una disposición legal adicional que establezca un tratamiento particular o excepcional.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p>En lo que respecta al artículo 10 del proyecto, relativo a la asignación de recursos, es preciso señalar que, en el evento de constituirse una Federación Nacional de Vaquería, la eventual asignación de recursos públicos estará sujeta a un análisis técnico previo, que contemple, entre otros criterios: (i) la naturaleza del deporte (incluyendo su carácter autóctono), (ii) sus características en el ámbito del deporte de rendimiento, (iii) criterios de priorización deportiva, (iv) evaluación de resultados y logros, (v) gestión administrativa y de desarrollo, así como (vi) la disponibilidad presupuestal de la entidad.</p> <p>Adicionalmente, deberán considerarse aspectos como la preparación y participación en eventos nacionales e internacionales, la formación y contratación de entrenadores, o, tratándose de una disciplina en proceso de consolidación, estrategias de fomento, masificación y divulgación.</p> <p>En consecuencia, la financiación y el apoyo institucional no derivan automáticamente de una declaratoria legal, sino del cumplimiento de los criterios técnicos y de planeación establecidos por el sector, en el marco de la sostenibilidad fiscal y la asignación eficiente de los recursos públicos.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <div><div></div><div>RESOLUCIÓN No. 001256 DE 23 DE DICIEMBRE 2024</div><div>"Por la cual se establece el número mínimo de Ligas y/o Asociaciones Deportivas Departamentales y/o del Distrito Capital para conformar la Federación Colombiana de Vaquería y el número mínimo de Clubes Deportivos y/o promotores para constituir estos organismos deportivos"</div><div>LA MINISTRA DEL DEPORTE</div><div>En uso de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en la Ley 181 de 1995, Decreto 1227 de 1995, Decreto Ley 1228 de 1995, Decreto 1085 de 2015, Ley 1967 de 2019, Decreto 1670 de 2019 y Decreto 0262 de 2024 y,</div><div>CONSIDERANDO</div><div>Que el artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995 establece lo siguiente: "Las federaciones deportivas nacionales son organismos de derecho privado, constituidas como asociaciones o corporaciones por un número mínimo de ligas deportivas o asociaciones deportivas departamentales o del Distrito Capital o de ambas clases, para fomentar, patrocinar y organizar la práctica de un deporte y sus modalidades deportivas dentro del ámbito nacional e impulsarán programas de interés público y social.</div><div>Las federaciones deportivas adecuarán su estructura orgánica para atender el deporte aficionado y el deporte profesional separadamente, y tendrán a su cargo el manejo técnico y administrativo de su deporte en el ámbito nacional y la representación internacional del mismo".</div><div>Que el artículo 1º. de la Ley 494 de 1999, indica lo siguiente: "Se modifica el artículo 11 del Decreto-ley 1228 de 1995, en el sentido de que las Federaciones Deportivas Nacionales también puedan estar constituidas por Clubes Deportivos."</div><div>Que el párrafo del artículo 12 del Decreto Ley 1228 de 1995, adicionado por el artículo 3º. de la Ley 494 de 1999, faculta al Ministerio del Deporte para determinar el número mínimo de Clubes Deportivos necesario para constituir las Federaciones Deportivas Nacionales.</div><div>Que el artículo 2º. del Decreto Ley 1228 de 1995, consagra: "Los clubes deportivos son organismos de derecho privado constituidos por afiliados, mayoritariamente deportistas, para fomentar y patrocinar la práctica de un deporte o modalidad, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el municipio, e impulsar programas de interés público y social."</div><div>Que a través del Memorando Interno No. 2024IE0011858 del 18 de noviembre 2024, la Dirección de Posicionamiento y Liderazgo Deportivo del Ministerio del Deporte comunicó a la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control de la citada Cartera Ministerial, el concepto técnico emitido, mediante el cual se informa que se reconoce y vincula el deporte de la Vaquería al Sistema Nacional del Deporte, así como, que, la Federación Colombiana de Vaquería puede ser conformada por un mínimo de tres (3) Ligas y/o Asociaciones Deportivas Departamentales y/o del Distrito Capital, y un mínimo de tres (3) Clubes Deportivos y/o Promotores por cada Liga o Asociación Deportiva Departamental y/o del Distrito Capital.</div><div>Que, por medio de la mencionada Comunicación Interna, el Grupo Interno de Trabajo de Rendimiento Convencional de la Dirección de Posicionamiento y Liderazgo Deportivo, señaló, entre otras cosas, lo siguiente:</div></div> |











CONTENIDO

Gaceta número 1166 - lunes, 31 de agosto de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

Págs.

Proyecto de Ley orgánica número 266 de 2026  
Cámara, por medio de la cual se armoniza el  
ámbito geográfico de los hechos metropolitanos  
con la jurisdicción de la Región Metropolitana  
Bogotá (Cundinamarca), se ordena el ajuste de los  
ámbitos declarados, se amplía la representación en  
el Consejo Regional y se modifican y adicionan los  
artículos 11, 12 y 18 de la Ley 2199 de 2022.....1

Proyecto de Ley orgánica 265 de 2026 Cámara, por  
la cual se crea el Registro de enlaces legislativos  
y cabilderos del Congreso de la República  
y se dictan otras disposiciones. ....13

Proyecto de Ley orgánica 267 de 2026 Cámara,  
por la cual se tipifica la alteración fraudulenta  
del ordenamiento territorial, se crea el Registro  
Nacional de Modificaciones del Uso del Suelo  
y se dictan otras disposiciones. ....26

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio del Deporte al  
proyecto de ley número 071 de 2025 Cámara,  
por medio de la cual se exalta la vaquería como  
manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial de  
la Nación y se dictan otras disposiciones. ....36

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y  
Crédito Público al Proyecto de Ley número 198  
de 2025 Cámara, por medio de la cual se declara  
Patrimonio Cultural y Literario de la Nación  
al municipio de Sucre, departamento de Sucre,  
por su vínculo con la obra del Nobel Gabriel  
García Márquez, y se dictan otras disposiciones  
– Ley Macondo.....42