



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1270

Bogotá, D. C., lunes, 14 de septiembre de 2026

EDICIÓN DE 17 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.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

PROYECTO DE LEY NÚMERO 354 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se fortalece la formalización y competitividad del carbón colombiano, se declara el carbón térmico de interés estratégico nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso De Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer la formalización, competitividad, comercialización y exportación del carbón colombiano, mediante el acompañamiento institucional a los productores, su incorporación en los instrumentos de planeación y la adopción de medidas que contribuyan a la seguridad energética del país.

Artículo 2°. Carbón térmico de interés estratégico nacional. Declárase el carbón térmico colombiano de interés estratégico nacional, por su importancia para la seguridad energética, las exportaciones y el desarrollo de las regiones productoras.

Esta declaración orientará las políticas, programas e instrumentos de planeación dirigidos al fortalecimiento de la producción, formalización, competitividad, comercialización y disponibilidad del carbón colombiano.

Artículo 3°. Acompañamiento para la formalización minera. El Gobierno nacional, a través de las autoridades mineras, ambientales y demás entidades competentes, fortalecerá el acompañamiento técnico y administrativo a los pequeños y medianos productores de carbón y a quienes adelanten procesos de formalización minera.

El acompañamiento comprenderá la orientación y articulación de los trámites relacionados con titulación minera, instrumentos ambientales, permisos, autorizaciones, estudios técnicos, seguridad minera y demás requisitos establecidos en la legislación vigente.

Parágrafo. El acompañamiento no modifica, sustituye ni exonera los requisitos, procedimientos o competencias establecidos en la legislación minera, ambiental, laboral y de seguridad.

Artículo 4°. Inclusión en los instrumentos de planeación. El Gobierno nacional incorporará, dentro de los instrumentos de planeación nacional y sectorial que correspondan, acciones para el fortalecimiento de la cadena productiva del carbón, especialmente en materia de formalización minera, productividad, competitividad, comercialización y seguridad energética.

Artículo 5°. Acuerdos comerciales y exportaciones. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y las demás entidades competentes, promoverá el aprovechamiento efectivo de los acuerdos comerciales vigentes y futuros para fortalecer el acceso, permanencia y competitividad del carbón colombiano en los mercados internacionales.

Para tal efecto, promoverá la identificación y gestión de oportunidades comerciales, nuevos mercados y barreras de acceso que puedan afectar significativamente las exportaciones de carbón colombiano, de conformidad con las competencias del Estado y los compromisos internacionales adquiridos por Colombia.

Artículo 6°. Competitividad y comercialización nacional. El Gobierno nacional promoverá condiciones que favorezcan la competitividad y comercialización del carbón colombiano en el mercado nacional, especialmente de los pequeños y medianos productores.

Las operaciones de comercialización se desarrollarán bajo los principios de libertad económica, libre competencia y autonomía contractual.

Parágrafo. La presente ley no establece precios, compradores, cantidades, condiciones contractuales ni obligaciones de compra de carbón.

Artículo 7°. Seguridad energética y abastecimiento de carbón. Cuando las condiciones hidrológicas, climáticas o de disponibilidad de generación puedan afectar la seguridad y confiabilidad del sistema energético nacional, el Gobierno nacional, en el marco de sus competencias, adoptará medidas de planificación, coordinación y seguimiento del abastecimiento de carbón para la generación térmica.

En particular, ante situaciones como el Fenómeno de El Niño o períodos de baja hidrología, las autoridades competentes promoverán mecanismos que permitan identificar oportunamente las necesidades de carbón de la generación térmica y facilitar su disponibilidad por parte de los productores.

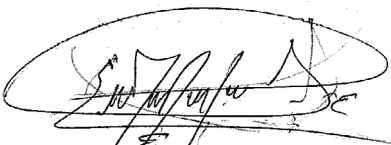
Artículo 8°. Gestión del riesgo y continuidad del abastecimiento. En el marco de la Ley 1523 de 2012, las autoridades competentes incorporarán en los instrumentos de gestión del riesgo y planificación que correspondan las acciones necesarias para prevenir y atender los efectos que fenómenos naturales o climáticos puedan generar sobre la disponibilidad de carbón requerida para la generación térmica.

Las medidas deberán procurar que los procesos de contratación, suministro y pago del carbón requerido para atender situaciones que comprometan la seguridad energética se desarrollen de manera oportuna, de conformidad con las competencias de las autoridades y las relaciones comerciales aplicables.

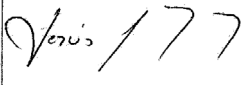
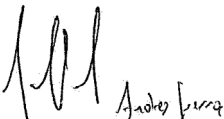
Artículo 9°. Complementariedad. La presente ley es complementaria de las disposiciones vigentes en materia minera, ambiental, energética, comercial, laboral, tributaria, aduanera y de gestión del riesgo de desastres.

Artículo 10. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará las disposiciones de la presente ley con el objetivo de fortalecer la formación y competitividad del carbón colombiano y su declaratoria como bien estratégico nacional, dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

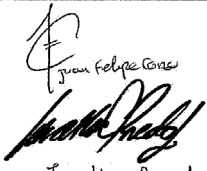


EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN
Representante a la Cámara Boyacá
Centro Democrático

 John Jairo Becerra	 Verónica
 Andrés	 Ana Mora



Jairo



Jonathan Pineda

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 354 DE 2026

CÁMARA

por medio de la cual se fortalece la formalización y competitividad del carbón colombiano, se declara el carbón térmico de interés estratégico nacional y se dictan otras disposiciones.

1. OBJETO
- La presente Iniciativa Legislativa tiene como objeto establecer un marco integral de fortalecimiento, acompañamiento institucional, formalización, competitividad y articulación comercial para la cadena productiva del carbón colombiano. De forma específica, la norma declara al carbón térmico como un mineral de interés estratégico nacional, reconociendo de manera explícita su función determinante en tres pilares de la economía pública:
1. La estabilidad socioeconómica y el empleo en los territorios productores.

2. La sostenibilidad del comercio exterior mediante la generación continua de divisas.

3. El soporte técnico y logístico a la seguridad energética nacional durante eventos de estrés hídrico.

El proyecto articula una respuesta legislativa orientada a superar las barreras estructurales que enfrentan los pequeños y medianos productores en los trámites de formalización minero-ambiental, garantizando el acompañamiento técnico del Estado sin relajar el rigor de las exigencias ambientales, laborales o de seguridad. Asimismo, establece mecanismos de planificación preventiva frente a situaciones de variabilidad climática y sequías severas (tales como el Fenómeno de El Niño), asegurando que el suministro de combustible térmico de respaldo se coordine eficientemente dentro de las reglas del mercado, la libre competencia y el estricto respeto por la autonomía contractual.

2. CONTEXTO Y DIAGNÓSTICO DEL SECTOR

El sector carbonífero colombiano atraviesa una encrucijada caracterizada por una alta contribución a los agregados macroeconómicos y, simultáneamente, por cuellos de botella institucionales, logísticos y normativos que limitan su competitividad.

De acuerdo con el Boletín “Minería en Cifras” de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) y registros del DANE con corte a enero de 2026, las exportaciones del sector minero sumaron USD 1.092 millones FOB, lo que representó el 25,7% del valor total de las ventas externas de la Nación en ese periodo. Dentro de esta canasta minera exportadora, el carbón térmico representa el 27,0% del valor FOB total (ubicándose como el segundo rubro de mayor peso tras el oro, que registra un 62,8%).

Estructura de las Exportaciones Mineras en Colombia (Datos a Enero 2026)

- **Oro:** 62,8% del valor FOB minero.
- **Carbón Térmico:** 27,0% del valor FOB minero.
- **Coque:** 4,5% del valor FOB minero.
- **Otros Minerales:** 5,7% del valor FOB minero.

(Fuente: UPME / DANE, Boletín “Minería en Cifras” número 26, Feb. 2026).

A nivel internacional, el carbón térmico colombiano—clasificado bajo la subpartida arancelaria 2701.12.00.10 (Hullas térmicas)— ha posicionado históricamente a Colombia entre los primeros diez productores y los primeros cinco exportadores netos del mundo. El país ha mantenido capacidades de oferta que en la serie histórica han superado los 80 millones de toneladas anuales, registrando récords como los de 2014 (85,67 millones de toneladas exportadas) y 2016 (82,12 millones de toneladas exportadas).

No obstante esta posición de vanguardia, los productores nacionales han debido enfrentar distorsiones operativas asociadas a la volatilidad de las cotizaciones internacionales, incrementos en los costos de transporte interno y fletes marítimos, y crecientes barreras comerciales no arancelarias en el exterior (tales como los mecanismos de ajuste en frontera por carbono). En el ámbito interno, la dispersión institucional ha dificultado la consolidación de cadenas de comercialización formales para los pequeños y medianos mineros, dejándolos vulnerables a la intermediación y a costos administrativos desproporcionados para la aprobación de sus instrumentos de manejo ambiental.

3. CARACTERIZACIÓN TÉCNICA Y SECTORIAL

Para efectos del debate y en cumplimiento de los principios de técnica legislativa, es imprescindible diferenciar la naturaleza técnica y los mercados de destino de las distintas variedades de carbón extraídas en el país:

1. Carbón Térmico (Objeto central del proyecto): Presenta un elevado poder calorífico y se destina de forma prioritaria a la combustión en calderas para la generación de energía eléctrica (centrales termoelectricas) y la producción de vapor industrial (industria cementera, papelera y textil). Su mercado se caracteriza por volúmenes masivos de transacción.

2. Carbón Metalúrgico y Coque: Destinados al proceso de reducción en la industria siderúrgica para la fabricación de acero. Poseen propiedades aglomerantes distintas y cotizan en mercados diferenciados.

Comparativo Técnico y de Mercado

Criterio	Carbón Térmico	Carbón Metalúrgico y Coque
Uso Principal	Generación eléctrica (térmicas) y vapor industrial.	Producción siderúrgica (acero) y altos hornos.
Subpartida	2701.12.00.10 (Hullas térmicas).	Subpartidas diferenciadas (2701.12 y 2704.00).
Alcance Legal	Regulado prioritariamente por este Proyecto de Ley (Art. 2).	Tratamiento diferenciado en la cadena de transformación.

3. MAGNITUD DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN

A. La brecha en la formalización de la pequeña y mediana minería

A pesar de la expedición de la Ley 2250 de 2022 (*Marco Jurídico Especial para la Legalización y Formalización Minera*), que introdujo el Plan Único de Formalización (Artículo 5°), el Programa de Trabajos y Obras Diferencial (PTOD) (Artículo 6°) y las Licencias Ambientales Temporales (Artículo 29), la evidencia territorial en departamentos como Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander y Santander demuestra la persistencia de barreras de tramitomanía.

Los pequeños y medianos mineros tradicionales enfrentan dilaciones que superan los tiempos legales para la obtención de conceptos técnicos, la evaluación de estudios de impacto ambiental y la aprobación de títulos con requisitos diferenciales. Esta asimetría institucional provoca que unidades productivas con vocación de legalidad queden sumergidas en la informalidad no por voluntad de evasión, sino por la incapacidad del aparato administrativo de brindar la orientación correspondiente.

El artículo 3° del proyecto resuelve este problema de política pública. No crea un régimen de excepción ni rebaja las exigencias de ley; en su lugar, establece la obligatoriedad del acompañamiento técnico e interinstitucional articulado. El parágrafo del mismo artículo es categórico al señalar que dicho acompañamiento no exonerará ni sustituirá las obligaciones mineras, ambientales, laborales o de seguridad, garantizando la rigurosidad normativa bajo el principio de legalidad.

B. La falla de articulación entre la regulación eléctrica y el abastecimiento físico

El sistema eléctrico colombiano cuenta con una matriz mayoritariamente hidroeléctrica. No

obstante, frente a eventos climáticos de variabilidad extrema como el Fenómeno de El Niño, la capacidad hídrica de los embalses cae marcadamente, exigiendo la entrada en operación continua del parque de generación térmica para evitar un racionamiento de energía.

La regulación de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), estructurada en la Ley 143 de 1994 y desarrollada en la Resolución CREG 071 de 2006 (modificada por la Resolución CREG 101 066 de 2024), contempla el esquema del Cargo por Confiabilidad. Este mecanismo remunera a las plantas generadoras por mantener disponible una capacidad de producción denominada Obligaciones de Energía Firme (ENFICC).

Sin embargo, existe una falla de articulación del mercado: mientras la regulación de la CREG garantiza la remuneración financiera y contractual de la disponibilidad de la planta generadora, no asegura por sí misma la logística, la extracción previa, el acopio y el suministro físico del carbón térmico desde las minas hasta las térmicas. Durante crisis hídricas pasadas, las centrales térmicas han enfrentado tensiones logísticas por falta de contratos de suministro de largo plazo o por cuellos de botella en el transporte terrestre.

Los artículos 7° y 8° de la presente ley cierran esta brecha. El artículo 7° faculta al Gobierno nacional para activar esquemas de planificación y seguimiento del abastecimiento de carbón en periodos de baja hidrología, mientras que el artículo 8° integra la cadena de suministro del combustible dentro de los instrumentos de planificación del riesgo previstos en el artículo 42 de la Ley 1523 de 2012 (*Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*).

4. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

A. Fundamento Constitucional

La iniciativa se sustenta de manera armónica en los siguientes mandatos de la Constitución Política de Colombia:

- **Artículo 2°:** Fin esencial del Estado de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales.
- **Artículo 13:** Deber de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados (pequeños y medianos mineros).
- **Artículo 58:** Garantía de la propiedad privada y reconocimiento de que la minería es una actividad declarada de utilidad pública e interés social.
- **Artículo 333:** Reconocimiento de la libertad económica y la libre competencia como derechos de todos, fijando los límites del bien común. El artículo 6° del proyecto rescata explícitamente este precepto al consagrar que la comercialización se regirá por la libre competencia y la autonomía contractual.

- **Artículo 334:** Dirección general de la economía a cargo del Estado para intervenir, por mandato de la ley, en el aprovechamiento de los recursos naturales y en la racionalización de la producción para lograr el desarrollo integral.
- **Artículo 360:** Dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables.

B. Marco Legal

El proyecto se articula sin generar antinomias jurídicas con el ordenamiento vigente, actuando como norma complementaria (Artículo 9°):

- **Código de Minas (Ley 685 de 2001):** Respeta la utilidad pública (Artículo 13), las Zonas de Reserva Especial (Artículo 31) y la exigencia de título minero inscrito para la explotación (Artículo 14).
- **Ley 2250 de 2022 (Formalización Minera):** Complementa los mecanismos de fomento del Fondo de Fomento Minero (Artículo 8°) e impulsa la ejecución del Plan Único de Formalización (Artículo 5°).
- **Ley 1523 de 2012 (Gestión del Riesgo):** Vincula las previsiones de riesgo de abastecimiento energético con la obligación de realizar análisis específicos de riesgo en actividades industriales y servicios públicos (Artículo 42).
- **Ley 143 de 1994 (Ley Eléctrica):** Preserva la competencia de las autoridades energéticas para asegurar el abastecimiento bajo criterios de confiabilidad y eficiencia (Artículos 4° y 20°).

5. ANÁLISIS DE IMPACTO ECONÓMICO Y FISCAL

A. Impacto Económico

La aprobación del proyecto generará efectos económicos positivos en tres dimensiones:

1. **Competitividad Territorial y Empleo:** Al acelerar los procesos de formalización (Artículo 3°), se formaliza la mano de obra en los municipios de tradición minera, incrementando el recaudo de aportes a la seguridad social y mejorando los estándares de seguridad e higiene minera.
2. **Promoción de Exportaciones y Divisas:** El artículo 5° compromete al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la remoción de barreras de acceso en el exterior, salvaguardando una corriente exportadora que genera cerca del 27% de las divisas mineras del país.
3. **Eficiencia en la Comercialización Interna:** El artículo 6° elimina distorsiones de mercado al ratificar que no habrá fijación unilateral de precios, compradores obligatorios ni asignación arbitraria de cuotas. La neutralidad del mercado protege a los pequeños productores de distorsiones y fomenta la libre competencia.

B. Análisis de Impacto Fiscal (Cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003)

En estricto cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 (*Marco Fiscal de Mediano Plazo*), se certifica que el presente proyecto de ley no genera gasto público adicional, no altera el Presupuesto General de la Nación (PGN), no crea beneficios o exenciones tributarias y no compromete erogaciones no presupuestadas.

- El acompañamiento a la formalización (Artículo 3°) se ejecutará mediante la reorientación funcional y las apropiaciones ordinarias de la Agencia Nacional de Minería (ANM), el Ministerio de Minas y Energía y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).
- La inclusión en instrumentos de planeación (Artículo 4°), la gestión comercial externa (Artículo 5°) y la coordinación de la gestión del riesgo (Artículos 7° y 8°) corresponden a competencias y tareas administrativas ordinarias de los Ministerios sectoriales, la CREG y la UNGRD.

Criterio de Evaluación Fiscal	Resultado Técnico
¿Crea gasto presupuestal adicional?	NO. Operación con capacidades y funciones vigentes.
¿Otorga exenciones o beneficios tributarios?	NO. Mantiene intacto el Estatuto Tributario y el régimen de regalías.
¿Afecta el Marco Fiscal de Mediano Plazo?	NO. Neutralidad fiscal absoluta.

6. MATRIZ DE ARTICULADO

Para orientar el debate en las Comisiones Constitucionales, se presenta la sustanciación técnica de cada uno de los diez artículos que integran el proyecto de ley:

Artículo PDF	Denominación y Síntesis PDF	Justificación Técnica y Sustento Probatorio
Art. 1°	Objeto	Delimita las metas de la ley: formalización, competitividad, comercialización, exportación y seguridad energética. Fija la hoja de ruta sin generar rigideces fiscales.
Art. 2°	Declaración de Interés Estratégico	Otorga rango legal a la importancia del carbón térmico por su aporte a las divisas (27% de exportaciones mineras) y como respaldo firme del sistema eléctrico.
Art. 3°	Acompañamiento Institucional	Supera la tramitomanía imponiendo a la ANM y autoridades ambientales el deber de guiado técnico a la pequeña minería. Su parágrafo preserva intacto el rigor ambiental y laboral.
Art. 4°	Instrumentos de Planeación	Vincula la cadena del carbón a los planes de desarrollo del DNP y la UPME, asegurando infraestructura y visión de mediano plazo.
Art. 5°	Acuerdos Comerciales y Exportación	Encarga a MinComercio la defensa comercial frente a barreras internacionales, protegiendo el flujo de exportaciones hacia mercados globales.
Art. 6°	Libre Competencia Comercial	Garante de la autonomía privada. El parágrafo prohíbe explícitamente fijar precios obligatorios o cuotas, protegiendo el mercado de distorsiones.
Art. 7°	Seguridad Energética y Abastecimiento	Introduce la planificación física del suministro de combustible para térmicas en sequías o El Niño, complementando la remuneración financiera del Cargo por Confiabilidad (CREG).

Art. 8°	Gestión del Riesgo (Ley 1523/12)	Integra la cadena logística del carbón en los Planes de Contingencia del Art. 42 de la Ley 1523 de 2012, previniendo desabastecimientos críticos en los servicios públicos.
Art. 9°	Complementariedad Normativa	Cláusula de salvaguarda que confirma que la norma no deroga ni vulnera el Código de Minas, la legislación ambiental ni las leyes tributarias.
Art. 10°	Reglamentación y Vigencia	Establece un término razonable de 12 meses para la expedición de reglamentos ejecutivos y consagra la vigencia inmediata.

7. FUENTES Y REFERENCIAS

1. **DANE / DIAN (2026).** Boletín de Exportaciones Enero 2026 y Balance Nacional de Minerales. Bogotá D.C.

2. **UPME / SIMCO (2026).** Boletín “*Minería en Cifras*” número 26 (febrero de 2026).
Ministerio de Minas y Energía, Bogotá, D. C.

3. **Congreso de la República de Colombia (2001).** Ley 685 de 2001: Código de Minas. *Diario Oficial* número 44.545.

4. **Congreso de la República de Colombia (2012).** Ley 1523 de 2012: Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres. *Diario Oficial* número 48.411.

5. **Congreso de la República de Colombia (2022).** Ley 2250 de 2022: Marco jurídico especial en materia de legalización y formalización minera. *Diario Oficial* número 52.092.

6. **CREG (2006/2024).** Resolución CREG 071 de 2006 y Resolución CREG 101 066 de 2024 (Regulación de Cargo por Confiabilidad y Precios de Escasez). Comisión de Regulación de Energía y Gas, Bogotá, D. C.

8. CONCLUSIÓN

El presente proyecto de ley representa una iniciativa equilibrada, sustentada en evidencia estadística oficial, respetuosa de la sostenibilidad ambiental y necesaria para la estabilidad económica y energética de Colombia. Su aprobación permitirá dignificar la labor de los pequeños y medianos mineros mediante la formalización, proteger la generación de divisas por exportaciones y blindar la confiabilidad del sistema eléctrico nacional ante los retos de la variabilidad climática.

9. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS O RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto presentara en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto. Se considera que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés en atención a que se trata de un proyecto que no produce un beneficio particular, actual y directo a

los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1° de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019 particular.

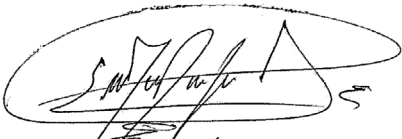
Así el Consejo de Estado determinó “No cualquier interés configura la causal de pérdida de investidura, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es:

Directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador;

Particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y

Actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles.¹

De los honorables Congresistas,


EDMAR TRIANA RINCÓN
Representante a la Cámara Boyacá
Centro Democrático

Juan Luis Beltrio L. 17/09/26

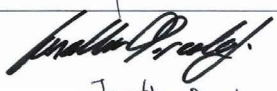

Andrés Luciani


Ana Mora


Arledy Alvarado


Juan Felipe Basso

Jess S. Brady M.


Jonathan Pineda

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 09 de SEPTIEMBRE del año 2026

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

No. 354 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:


SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 361 DE 2026 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2026

Señor

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto. Radicación del Proyecto de Ley número 361 de 2026 Cámara, por la cual se modifica el artículo 51 de la Ley 2099 de 2021 y el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, se establece un régimen tarifario especial en servicios públicos domiciliarios para las entidades religiosas reconocidas y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Secretario, reciba un cordial saludo.

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

Atentamente,


David Gerardo Cote R

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

PROYECTO DE LEY NÚMERO 361 DE 2026 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número PI.01180-00 (c.p. Martha Teresa Briceño de Valencia).

Artículo 2º. *Modificación del artículo 51 de la Ley 2099 de 2021.* Modifíquese el artículo 51 de la Ley 2099 de 2021, el cual quedará así: **Artículo 51:** Cuando comiencen a aplicarse las fórmulas tarifarias de que trata esta ley, los puestos y centros de salud, los hospitales, clínicas y los centros educativos y asistenciales, todos los anteriores siempre y cuando sean sin ánimo de lucro, así como las entidades religiosas con personería jurídica reconocida por el Ministerio del Interior de conformidad con la Ley 133 de 1994, no seguirán pagando sobre el valor de sus consumos el factor o factores de que trata este artículo. Lo anterior se aplicará por solicitud de los interesados ante la respectiva entidad prestadora del servicio público. Sin excepción, siempre pagarán el valor del consumo facturado al costo del servicio.

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

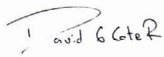
Artículo 4º. *Igualdad entre confesiones.* El tratamiento establecido en la presente ley aplicará de manera igualitaria a todas las entidades religiosas con personería jurídica reconocida por el Ministerio del Interior, sin distinción de confesión, doctrina, tamaño o antigüedad.

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

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

De los honorables Congresistas.

Atentamente,


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

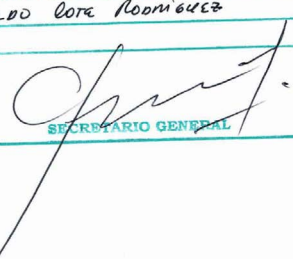
FORMULARIO DE REGISTRO DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 11 de Septiembre del año 2026

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

No. 361 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HNL DAVID GERARDO COTE RODRÍGUEZ


SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

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

II. NECESIDAD DE LA INICIATIVA

El resultado práctico de esta clasificación es el siguiente: una entidad religiosa con personería jurídica reconocida por el Estado, ubicada en una zona de estrato 1, recibe una factura de servicios públicos que incluye el factor de contribución propio de las empresas comerciales. Por lo tanto, paga por los servicios públicos más que cualquier usuario residencial de su mismo sector, incluidos los de estratos 4, 5 y 6, pese a no perseguir lucro y a tener una naturaleza jurídica radicalmente distinta a la de una empresa comercial o industrial. Esta situación no responde a ninguna decisión legislativa expresa: ocurre por defecto, ante la ausencia de una norma que reconozca la especificidad jurídica de las entidades religiosas dentro del sistema tarifario de la Ley 142 de 1994, pese a que dicho sistema ya contempla desde 1994 un tratamiento diferenciado para otras entidades sin ánimo de lucro de interés social como hospitales, clínicas y centros educativos.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1. La naturaleza jurídica especial de las entidades religiosas

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

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

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

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

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

2. Marco constitucional

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

El artículo 13 de la Constitución Política establece el principio de igualdad material, que no solo autoriza sino que en ciertos casos exige tratamientos diferenciados cuando las situaciones de hecho son objetivamente distintas. La Corte Constitucional ha precisado de manera consistente que el principio de igualdad prohíbe las discriminaciones arbitrarias, es decir, aquellas carentes de fundamento objetivo

y razonable, pero que las diferenciaciones normativas con sustento objetivo y proporcional son constitucionalmente válidas usando el test de razonabilidad y principio de razonabilidad o proporcional tal cual establece la Sentencia número C-022/96.

“El “test de razonabilidad” es una guía metodológica para dar respuesta a la tercera pregunta que debe hacerse en todo problema relacionado con el principio de igualdad: ¿cuál es el criterio relevante para establecer un trato desigual? o, en otras palabras, ¿es razonable la justificación ofrecida para el establecimiento de un trato desigual?”. (sic).¹

“²²El concepto de proporcionalidad comprende tres conceptos parciales: la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios), y la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes”. (sic).

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

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

² Sentencia C-022/96. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz. Corte Constitucional
² Ibidem.

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

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

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

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

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

“En el caso concreto del principio de igualdad, el concepto de proporcionalidad significa, por tanto, que un trato desigual no vulnera ese principio sólo si se demuestra que es (1) adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido; (2) necesario, es decir, que no existe un medio menos oneroso, en términos del sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin; y (3) proporcionado, esto es, que el trato desigual no sacrifica valores y principios (dentro de los cuales se encuentra el principio de igualdad) que tengan un mayor peso que el principio que se quiere satisfacer mediante dicho trato”. (sic).³³

En consonancia, el artículo 95.2 de la Constitución Política establece como deber de toda persona el de obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas. Las entidades religiosas materializan institucionalmente este deber constitucional en comunidades donde la presencia estatal es insuficiente, lo que hace coherente que el legislador reconozca normativamente esa función.

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

3. Jurisprudencia constitucional relevante

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

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

³³ *Ibidem.*

“El proyecto de ley estatutaria de libertad religiosa y de cultos, no se ocupa solamente del punto de la creencia, profesión o difusión, individual o colectiva del culto, sino de la existencia organizada de las iglesias y de las confesiones religiosas como personas jurídicas, con capacidad de producir efectos normativos, fiscales, civiles, subjetivos, personalísimos, de crédito, reales y de derecho público y de cooperación, y de la relación de las personas con aquellas en cuanto a determinadas manifestaciones de la libertad”. (sic).⁴⁴

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

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

“Como es obvio, lo anterior no significa que el Estado no pueda establecer relaciones de cooperación con diversas confesiones religiosas -siempre y cuando se respete la igualdad entre las mismas-, puesto que, como lo precisó el constituyente Juan Carlos Esguerra, la posibilidad de celebrar convenios con la iglesia católica “no produce un Estado confesional pues eso se ha eliminado del preámbulo”, por lo cual “ninguna confesión tendrá carácter de estatal” (sic).⁵⁵

Esta doctrina de laicidad cooperativa es el marco dentro del cual se inscribe el presente proyecto: no privilegia a ninguna confesión, aplica el tratamiento a todas por igual y lo fundamenta en la función social verificable, no en la identidad religiosa.

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

“En definitiva, en estas providencias se reitera que el Estado no puede 1) establecer una religión o iglesia oficial; 2) identificarse formal y explícitamente con una iglesia o religión; 3) realizar actos oficiales de adhesión, así sean simbólicos, a una creencia, religión o iglesia; 4) tomar decisiones o medidas que tengan una finalidad religiosa, mucho menos si ella constituye la expresión de una preferencia por alguna iglesia o confesión; 5) adoptar políticas o desarrollar acciones cuyo impacto primordial real sea promover, beneficiar o perjudicar a una religión o iglesia en particular frente a otras igualmente libres ante la ley. Para adoptar normas que autoricen la financiación pública de bienes o

manifestaciones asociadas al hecho religioso 6) la medida debe tener una justificación secular importante, verificable, consistente y suficiente y 7) debe ser susceptible de conferirse a otros credos, en igualdad de condiciones”. (sic).⁶⁶

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

Con respecto a la unidad de materia, la Corte Constitucional estableció en distintas sentencias que la conexidad entre las disposiciones de una ley debe analizarse desde cuatro perspectivas: temática, causal, teleológica y sistemática, enfatizando en el pronunciamiento de la sentencia C-124/22.

“PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Para su cumplimiento debe acudirse a una interpretación razonable y proporcional (...) es importante precisar que la unidad de materia no conlleva una simplicidad temática en el asunto a regular, pues permite incluir varios temas dentro de una misma iniciativa, siempre que sus disposiciones atiendan a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad antes enunciados. Así, “los contenidos temáticos de un proyecto pueden adicionarse con otros nuevos, que no estaban en la iniciativa original, pero que guarden una relación de conexidad con los contenidos de esta”. (sic).⁷⁷

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

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

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

En consecuencia, la modificación que introduce el presente proyecto al artículo 51 de la Ley 2099 de 2021 no constituye una materia ajena a la Ley 142 de 1994, sino una extensión que se integra

⁴ Sentencia C-088 de 1994. M.P doctor Fabio Morón Díaz.
⁵ Sentencia C-350 de 1994. M.P doctor Alejandro Martínez Caballero.

⁶ Sentencia C-088 de 2022 M.P Antonio José Lizarazo Ocampo.
⁷ Sentencia C-124 de 2022 M.P Alejandro Linares Cantillo.

plenamente a su objeto, a su causa, a su finalidad y a su sistemática interna, al ampliar una categoría tarifaria diferenciada que el propio legislador ya creó y aplicó para entidades sin ánimo de lucro de interés social. Por esta razón, la iniciativa no se enfrenta a un riesgo de inconstitucionalidad por violación del artículo 158 de la Constitución Política, en los términos desarrollados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-124 de 2022.

4. Función social de las entidades religiosas

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

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

a) Universo de entidades religiosas reconocidas en Colombia

Según el estudio “Análisis descriptivo de la política pública de inclusión religiosa en Colombia”, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en conjunto con la Oficina Asesora de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior, el Registro Público de Entidades Religiosas, aproximadamente para el año 2018 se identificaron 6.000 entidades religiosas con personería jurídica en el país, de las cuales el Ministerio caracterizó 2.127 iglesias y 688 organizaciones sociales de origen religioso (total: 2.875), concentradas principalmente en Cundinamarca, Valle del Cauca y Atlántico. El mismo estudio identifica que uno de los principales obstáculos para estas entidades es el acceso a recursos de financiación, siendo financiadas principalmente con recursos propios.⁸⁸

No obstante para el año 2025 el Ministerio del Interior de la República de Colombia certifica la existencia y funcionamiento de más de doce mil (12.000)⁹⁹ comunidades de fe con registro vigente en el país, cifra oficial que demuestra una capilaridad institucional y una presencia territorial que cubre la totalidad de los municipios de la Nación, consolidando a estas organizaciones como actores

fundamentales en el tejido social local; colectivos que no constituyen grupos informales o marginales, sino un sector formalizado cuya personería jurídica se encuentra debidamente inscrita y validada en el Registro Público de Entidades Religiosas del Ministerio del Interior, lo cual les otorga el estatus de sujetos de derecho reconocidos para interactuar de manera vinculante con la administración pública; y cuya capacidad asociativa y de representatividad civil se ilustra a través del modelo de la Confederación Evangélica de Colombia (Cedecol)¹⁰¹⁰—la cual reporta ciento ochenta (180) iglesias e instituciones afiliadas, más de diez mil (10.000) congregaciones locales y una base social aproximada de ocho (8) millones de miembros—, datos que operan como una muestra probatoria del impacto masivo del sector, sin que esto agote el universo multiconfesional y distintivo que el Estado reconoce y protege con base a la Ley 133 de 1994 y la Ley 2488 de 2025.

b) Seguridad alimentaria - Banco Arquidiocesano de Alimentos de Bogotá

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

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

Gráfico 2. Impacto social del Banco de Alimentos de la Arquidiócesis de Bogotá (Informe de Gestión 2023)¹¹¹¹

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

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

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

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

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

entidades religiosas y justifican que el legislador adopte mecanismos que eviten cargas tarifarias desproporcionadas sobre inmuebles destinados a este tipo de actividades de interés general.

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

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

Un ejemplo de ello ocurrió en 2021 durante el desplazamiento masivo de población proveniente del Estado Apure (Venezuela) hacia el municipio de Arauquita, Arauca. Según información del Secretariado Nacional de Pastoral Social – Cáritas Colombiana, la emergencia generó la llegada de más de 5.400 personas desplazadas al territorio colombiano por la situación del país. Frente a esta coyuntura, la Iglesia Católica, a través de la Pastoral Social – Cáritas Arauca, desarrolló acciones de caracterización de la población, atención humanitaria, acompañamiento institucional, jornadas de atención en salud, apoyo psicológico, entrega de ayudas de transporte para acceso a servicios médicos, programas de promoción de higiene comunitaria y campañas de recolección de alimentos, ropa y productos agrícolas para el sostenimiento de las familias afectadas durante su paso por la región.¹²¹²

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

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

5. La Ley 2488 de 2025 como antecedente normativo directo

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

La Ley 2488 de 2025¹³¹³, sancionada el 17 de julio de 2025, “reconoce el sector interreligioso por la promoción de la ética y los valores humanos en Colombia, su aporte social, la construcción de tejido social y la resolución de conflictos, y dicta otras disposiciones”.

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

a) Reconocimiento expreso del aporte social del sector interreligioso

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

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

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

b) Mandato de caracterización y cuantificación del aporte social

El artículo 3° ordena al Ministerio del Interior coordinar:

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

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

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

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

c) Reconocimiento explícito del “ahorro del gasto público”

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

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

Esta es la primera vez que una norma colombiana vincula expresamente, en el plano de la política

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

pública, la actividad de las entidades religiosas con el concepto de ahorro de gasto público –que es precisamente el fundamento económico de la exclusión del factor de contribución de solidaridad que propone el presente proyecto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El presente proyecto no hace sino dar el siguiente paso lógico: traducir ese reconocimiento, ya consolidado en el ordenamiento, en una medida concreta y horizontal: la exclusión del factor de contribución de solidaridad para todas las entidades religiosas reconocidas por el Estado, en igualdad

de condiciones con las demás entidades sin ánimo de lucro de interés social que ya gozan de ese tratamiento en virtud del numeral 89.7 de la Ley 142 de 1994.

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

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

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

*“El impacto socioeconómico de la religión en los Estados Unidos no puede subestimarse. Ya sea directa o indirectamente, lo notemos o no, la influencia de la religión impacta positivamente a todos nosotros de maneras sustanciales y medibles”.*¹⁴¹⁴

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

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

“Concluyó que la fe aporta 1,2 billones de dólares a la economía cada año, con base en los ingresos de las congregaciones religiosas, las instituciones religiosas y los negocios de inspiración

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

religiosa –más que las 10 empresas más grandes del país combinadas–. Pero estimaciones más amplias, que incluyen cómo las personas de fe utilizan su dinero, sugieren que la religión podría aportar casi 5 billones de dólares de valor anual”.

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

*“Más de 150 millones de estadounidenses asisten a alguna de las 344.000 congregaciones del país. Desde adventistas hasta zoroastrianos, las congregaciones religiosas se encuentran en cada rincón del país, incluyendo áreas empobrecidas, zonas urbanas marginales y comunidades rurales. Las congregaciones de los Estados Unidos compran colectivamente miles de millones en productos y servicios en sus comunidades locales y emplean a cientos de miles de personas. En conjunto, contribuyen con 418.000 millones de dólares de impacto económico positivo cada año”.*¹⁵¹⁵

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

Por otra parte, estos estudios han sido considerados herramientas útiles para la formulación de políticas públicas basadas en evidencia. Los autores sostienen que el propósito de la investigación no consiste en promover privilegios o tratamientos preferenciales para las organizaciones religiosas, sino en proporcionar información objetiva que permita a los responsables de la toma de decisiones comprender

adecuadamente el valor social y económico que estas instituciones generan. En esa línea, Brian Grim manifestó su expectativa de que los resultados sirvan como punto de partida para que los formuladores de política pública reconozcan la contribución de las comunidades de fe dentro de una sociedad pluralista y democrática.

*“El informe de Grim destaca la importancia económica de tener congregaciones de fe en las comunidades y cómo su ausencia puede llevar a consecuencias negativas. Un estudio de 2015 de Nancy Kinney y Todd Bryan Combs, publicado en el Journal of Urban Affairs, encontró que las congregaciones religiosas ayudan a sostener la estructura de las comunidades y que su eliminación en las ciudades conduce al colapso socioeconómico y al deterioro de la viabilidad de los barrios”.*¹⁶¹⁶

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

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

a) España

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

Sin embargo, la literatura especializada ha señalado de manera crítica que este modelo genera un problema de desigualdad: el beneficio de acceso a financiación pública está disponible únicamente

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

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

para las confesiones firmantes de los acuerdos de 1992, lo que ubica a la Iglesia Católica –que no accede a este fondo– y a las confesiones religiosas sin acuerdo de cooperación en una posición jurídica distinta y, según los autores citados, no justificada respecto de las confesiones beneficiarias.¹⁷¹⁷

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

b) Estados Unidos

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

El principio rector de esta reglamentación es que ninguna agencia gubernamental podrá interpretar sus normas de manera que favorezca o desfavorezca a organizaciones de base religiosa afiliadas a religiones.

Este principio –igualdad de trato entre confesiones grandes y pequeñas, históricas y recientes– es exactamente el que recoge el artículo 3° del presente proyecto. Su vigencia en el sistema jurídico con la separación Iglesia-Estado más estricta de Occidente confirma que el reconocimiento funcional –no confesional– de la actividad social de las entidades religiosas, en condiciones de igualdad plena, es jurídicamente viable y plenamente compatible con la neutralidad religiosa del Estado¹⁸¹⁸.

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

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

Modelo	Mecanismo	Criterio de igualdad	Lección para el proyecto colombiano
España (Fundación Pluralismo y Convivencia)	Financiación pública directa a confesiones minoritarias firmantes de los acuerdos de 1992, excluyendo a la Iglesia Católica y a las confesiones que no cuentan con acuerdo de cooperación.	Limitado: solo beneficia a las confesiones firmantes de los acuerdos de 1992, excluyendo a la Iglesia Católica y a las confesiones que no cuentan con acuerdo de cooperación.	Evitar limitar el beneficio a confesiones específicas o a aquellas que tengan acuerdos previos con el Estado, garantizando un tratamiento amplio e incluyente.
Estados Unidos (Faith-Based Partnerships,	Acceso en igualdad de condiciones a recursos y fondos públicos para la prestación de servicios sociales por	Amplio: existe prohibición expresa de favorecer confesiones históricas, tradicionales o mayoritarias frente a	Adoptar un criterio de igualdad horizontal, sin distinción por tamaño, antigüedad, número de fieles o tradición religiosa,
Federal Register, 2024)	organizaciones basadas en la fe.	otras organizaciones religiosas.	principio incorporado en el artículo 3 del proyecto.
Colombia (Ley 2488 de 2025)	Caracterización, medición y visibilización del aporte social, comunitario y del ahorro de gasto público generado por el sector interreligioso.	Amplio: no crea beneficios para entidades particulares, pero reconoce institucionalmente el aporte general del sector religioso y habilita su valoración por parte del Estado.	Constituye el antecedente normativo directo que fundamenta el reconocimiento estatal del aporte social de las entidades religiosas y que el proyecto traduce en un beneficio tarifario concreto, objetivo y de aplicación general.
Colombia (Proyecto propuesto – modificación artículo 51, Ley 2099 de 2021)	Extensión del tratamiento ya existente en el numeral 89.7 de la Ley 142 de 1994 a las entidades religiosas con personería jurídica reconocida, mediante la modificación del artículo 51 de la Ley 2099 de 2021.	Universal: aplicable a todas las entidades religiosas con personería jurídica reconocida por el Estado, sin distinción de confesión, doctrina, tamaño o antigüedad.	Demuestra que la exclusión del factor de contribución para entidades sin ánimo de lucro de interés social es un mecanismo ya validado constitucionalmente, cuya extensión a las entidades religiosas corrige una omisión legislativa sin introducir ningún elemento jurídico nuevo.

Fuente: Elaboración propia.

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

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

En efecto, el numeral 89.7 vigente dispone que los puestos y centros de salud, los hospitales, clínicas y los centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro no pagarán el factor de contribución de solidaridad sobre el valor de sus consumos, pagando

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

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

únicamente el valor del consumo facturado al costo del servicio. Esta disposición evidencia que el legislador ya reconoció que ciertas instituciones sin ánimo de lucro que desarrollan actividades de interés general merecen un tratamiento tarifario diferenciado dentro del régimen de servicios públicos domiciliarios, y que dicho tratamiento es compatible con los principios de suficiencia financiera, solidaridad y redistribución que estructuran la Ley 142 de 1994.

El presente proyecto se limita a extender ese mismo tratamiento a las entidades religiosas con personería jurídica reconocida por el Estado colombiano, que comparten con las entidades ya beneficiadas tres características estructurales: carecen de ánimo de lucro, desarrollan actividades de interés general verificables, y generan externalidades positivas para la comunidad. La pregunta que el proyecto responde no es si este tratamiento es constitucional –eso ya está resuelto por el antecedente de las entidades del 89.7–, sino si existe razón objetiva para excluir a las entidades religiosas de una categoría a la que ya pertenecen instituciones funcionalmente comparables. La respuesta es que no existe tal razón, y que su exclusión actual responde únicamente a una omisión legislativa que este proyecto corrige.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

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

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

Artículo 2°. Modificación del artículo 51 de la Ley 2099 de 2021. Es el artículo sustantivo central del proyecto. Modifica el texto vigente del numeral 89.7 de la Ley 142 de 1994 para incorporar expresamente a las entidades religiosas con personería jurídica reconocida por el Ministerio del Interior dentro de la categoría de entidades exoneradas del factor de contribución de solidaridad, en igualdad de condiciones con los hospitales, clínicas, centros de salud y centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro que ya gozan de ese tratamiento. Las entidades religiosas incluidas en esta categoría pagarán únicamente el valor del consumo facturado al costo del servicio.

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

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

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

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

V. CONFLICTO DE INTERESES

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

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

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

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

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

[...]

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

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

[...]” (sic)

Como se evidencia de la lectura de la norma, el presente proyecto de ley no genera conflicto de interés para los honorables Congresistas, toda vez que se enmarca en los parámetros establecidos en el literal a) del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992: se trata de una iniciativa de carácter general, cuyo tratamiento tarifario diferencial se extiende, sin distinción alguna, a la totalidad de las entidades

religiosas con personería jurídica reconocida por el Ministerio del Interior en el territorio nacional. El interés que persigue la norma –el reconocimiento de la naturaleza jurídica especial y la función social de dichas entidades– coincide con el interés general de la comunidad religiosa del país, sin que de su aprobación se derive un beneficio particular, actual y directo a favor de ningún Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o de sus parientes dentro de los grados que señala la norma.

VI. IMPACTO FISCAL

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

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

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

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

[...]” (sic)

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

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

En línea con los preceptos normativos antes citados y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se debe señalar que el presente proyecto de ley no ordena gasto público ni crea beneficios tributarios en los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003. La medida propuesta opera exclusivamente en el ámbito de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios –relaciones de naturaleza contractual entre las empresas prestadoras y los suscriptores,

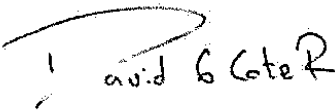
sujetas a la regulación de la CRA y la CREG–, y no constituye un tributo ni un beneficio tributario en los términos del Estatuto Tributario ni del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

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

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

De los honorables Congresistas.

Atentamente,



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

CONTENIDO

Gaceta número 1270 - Lunes, 14 de septiembre de 2026
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de Ley número 354 de 2026 Cámara, por medio de la cual se fortalece la formalización y competitividad del carbón colombiano, se declara el carbón térmico de interés estratégico nacional y se dictan otras disposiciones	1
Proyecto de Ley número 361 de 2026 Cámara, por la cual se modifica el artículo 51 de la Ley 2099 de 2021 y el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, se establece un régimen tarifario especial en servicios públicos domiciliarios para las entidades religiosas reconocidas y se dictan otras disposiciones	6

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