



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° 1464

Bogotá, D. C., viernes, 2 de octubre de 2026

EDICIÓN DE 22 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 ESTATUTARIA

PPROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 385 DE 2026 CÁMARA

mediante la cual se desarrolla el artículo 64 de la Constitución Política y se reconocen los derechos inherentes al campesinado - Ley Estatutaria del Campesinado.

Bogotá, D. C., septiembre de 2026

Honorable

NICOLÁS ANTONIO BARGUIL CUBILLOS

Presidente

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

REF: Radicación del Proyecto de Ley Estatutaria número 385 de 2026 Cámara, *mediante la cual se desarrolla el artículo 64 de la Constitución Política y se reconocen los derechos inherentes al campesinado - Ley Estatutaria del Campesinado*

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley, *mediante la cual se desarrolla el artículo 64 de la Constitución Política y se reconocen los derechos inherentes al campesinado - Ley Estatutaria del Campesinado*, con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo. Por tal motivo, anexamos el original en formato PDF con firmas y dos copias, en formato PDF sin firmas, y formato Word sin firmas.

En este sentido, se presenta a consideración el presente proyecto de ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley y la Constitución. Por tal motivo, adjuntamos vía correo electrónico en formato PDF y Word para que se dé cumplimiento a lo reglado en la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente:

DIANA CAROLINA RIVEROS PÁEZ
Representante a la Cámara
Norte de Santander

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 385 DE 2026 CÁMARA

mediante la cual se desarrolla el artículo 64 de la Constitución Política y se reconocen los derechos inherentes al campesinado - Ley Estatutaria del Campesinado.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 1º. Objeto. La presente ley desarrolla el artículo 64 de la Constitución Política en el marco del reconocimiento del campesinado y como un sujeto político de derechos y de especial protección respecto al cual, el Estado Colombiano ejerce una especial protección por su relacionamiento particular con la tierra basado en la producción de alimentos, en garantía de la soberanía alimentaria, conforme a la economía campesina agraria y familiar.

El campesinado como sujeto político es la agrupación de campesinos diferenciada de sus integrantes individualmente considerados con capacidad de gestión de sus intereses particulares.

Artículo 2º. Definición. Entiéndase por “campesino” toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano

de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra.

El Departamento Nacional de Estadística (Dane) establecerá las formas de censo y las estrategias pertinentes para individualizar a los campesinos según lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 3°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplica a las personas y comunidades que se identifiquen como campesinos dentro del territorio Nacional según las dimensiones que le son propias y con los derechos que aquí se le reconozcan.

Se aplica a toda persona que se dedique a la agricultura artesanal o en pequeña escala, la siembra de cultivos, la ganadería, el pastoreo, la pesca, la silvicultura, la caza o la recolección, así como a las artesanías relacionadas con la agricultura u otras ocupaciones conexas en una zona rural. También se aplica a los familiares a cargo de los campesinos. También las comunidades locales que trabajan la tierra, a las comunidades trashumantes, nómadas y seminómadas y a las personas sin tierra que realizan tales actividades.

Finalmente aplica a los trabajadores asalariados, incluidos todos los trabajadores migrantes, independientemente de su situación migratoria, y los trabajadores de temporada, que estén empleados en plantaciones, explotaciones agrícolas, bosques y explotaciones de acuicultura o en empresas agroindustriales.

TÍTULO I

DIMENSIONES DEL CAMPESINADO

Artículo 4°. *Dimensiones del campesinado.* El Estado reconoce a los campesinos y al campesinado las dimensiones referidas en el presente título que les son propias e informan la aplicación de la presente ley.

Artículo 5°. *Dimensión económica.* El Estado reconoce la dimensión económica del campesinado y en esta medida su capacidad productiva y de generación de ingresos y excedentes destinados a la participación en diferentes mercados nacionales o extranjeros, o en intercambios no monetarios. El Gobierno nacional protegerá por los medios pertinentes las actividades económicas de los campesinos y su producción, especialmente la destinada a su subsistencia.

Artículo 6°. *Dimensión social.* Se reconoce al campesinado como forma colectiva de existencia social diferenciada cuyos integrantes se relacionan entre ellos y con la población urbana a partir de lazos culturales, productivos y territoriales determinados por la situación geográfica de cada región.

Artículo 7°. *Dimensión cultural.* El campesinado es un sujeto colectivo de carácter intercultural que se relaciona a partir de sus propias tradiciones con las comunidades urbanas y rurales. El Estado reconoce y protege las prácticas y formas de expresión relativas a las tradiciones, memorias y formas de

autoidentificación y reconocimiento expresadas en sistemas y prácticas comunes.

Artículo 8°. *Dimensión política.* El campesinado es un sujeto político de especial protección y, como tal, se entiende facultado como cuerpo social para la gestión de sus intereses según las formas de participación política y democrática determinadas en la Constitución Política y la ley.

Artículo 9°. *Dimensión ambiental.* El campesinado, por su particular relación con la tierra y los recursos naturales, está llamado a la protección del ambiente y a la contribución en la restauración y preservación de los ecosistemas en los cuales desarrolla sus actividades.

Artículo 10. *Dimensión territorial.* Se reconoce el particular relacionamiento con la tierra del campesinado como un elemento esencial de su relación con el Estado y el resto de la sociedad y como un atributo que parte del reconocimiento de sus diferencias regionales y territoriales, del reconocimiento y apropiación de su entorno natural, cultural e institucional.

TÍTULO II

DERECHOS DE LOS CAMPESINOS Y EL CAMPESINADO

Artículo 11. *Derechos de los campesinos.* Además de los derechos constitucionales propios de cualquier ciudadano colombiano, los campesinos en el territorio nacional gozan de los derechos relacionados en el presente título, los cuales les son propios en atención a su condición diferenciada.

Artículo 12. *Derecho a la igualdad.* Los campesinos y el campesinado y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos y las libertades que se reconocen en la Constitución Política y los instrumentos internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad, sin ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos por motivos de origen, nacionalidad, raza, color, linaje, sexo, idioma, cultura, estado civil, patrimonio, discapacidad, edad, opinión política o de otra índole, religión, nacimiento o situación económica, social o de otro tipo.

Artículo 13. *Derecho a la libre determinación.* Los campesinos y el campesinado tienen derecho a definir y desarrollar prioridades y estrategias para ejercer su derecho al desarrollo.

Artículo 14. *Acceso a recursos naturales.* Los campesinos y el campesinado tienen derecho a acceder a los recursos naturales presentes en su comunidad que sean necesarios para gozar de condiciones de vida adecuadas, y a utilizarlos de manera sostenible. También tienen derecho a participar en la gestión de esos recursos de las formas contempladas por la legislación.

Artículo 15. *Derecho a la tierra.* Los campesinos y el campesinado tienen derecho a la tierra, individual o colectivamente y en especial tienen derecho a acceder a la tierra, las masas de agua, las aguas

costeras, las pesqueras, los pastos a los bosques, así como a utilizarlos a gestionarlos de manera sostenible para alcanzar un nivel de vida adecuado, tener un lugar en el que vivir con seguridad, paz y dignidad y desarrollar su cultura.

Los campesinos que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente de su tierra tienen derecho, individual o colectivamente, en asociación con otras personas o como comunidad, a regresar a la tierra de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente en el marco de lo dispuesto por la ley.

Artículo 16. *Derecho a las semillas.* Los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho al acceso a las semillas, esto es el derecho a conservar, utilizar, intercambiar y vender las semillas o el material de multiplicación que hayan conservado después de la cosecha, así como el derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar sus propias semillas y conocimientos tradicionales.

En el marco del derecho a las semillas, los campesinos y el campesinado también tienen derecho a proteger los conocimientos tradicionales relativos a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, a participar equitativamente en el reparto de los beneficios derivados de la utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura y a participar en la toma de decisiones sobre las cuestiones relativas a la conservación y el uso sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura en los términos de la presente ley.

El Estado reconoce el derecho de los campesinos y el campesinado a utilizar sus propias semillas u otras semillas locales que elijan, y a decidir las variedades a especies que deseen cultivar.

Artículo 17. *Derecho a la asociatividad.* Los campesinos individualmente considerados y el campesinado como grupo tienen derecho a fundar organizaciones, sindicatos, cooperativas o cualquier otra organización o asociación de su elección para proteger sus intereses y negociar colectivamente, y a afiliarse a ellas o retirarse de las mismas. Esas organizaciones tendrán un carácter independiente y voluntario, y no podrán ser objeto de ningún tipo de injerencia, coerción o represión.

Parágrafo. Los campesinos podrán asociarse en forma de propiedad colectiva. Al momento de ejercer su derecho de retiro, el campesino podrá retirarse con la totalidad de la tierra que ingresó o el porcentaje que le corresponda.

Artículo 18. *Derecho a la educación.* Los campesinos y el campesinado tienen derecho a una formación adecuada que esté adaptada al entorno agroecológico, sociocultural y económico en que se encuentren. Los niños, niñas y adolescentes, hijos de campesinos o que habiten en zonas rurales, tienen derecho a una educación acorde con su cultura y con todos los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley.

Artículo 19. *Derecho a la cultura campesina.* Los campesinos y el campesinado, de forma individual o colectiva, tienen derecho a disfrutar de su propia cultura y a obrar libremente por su desarrollo cultural sin injerencias ni discriminaciones de ningún tipo. También tienen derecho a preservar, expresar, controlar, proteger y desarrollar sus conocimientos tradicionales y locales, como sus modos de vida, sus métodos de producción o tecnologías o sus costumbres y tradiciones.

Parágrafo. Nadie podrá invocar los derechos culturales para vulnerar los derechos reconocidos por la Constitución Política y la ley ni para limitar su alcance.

Artículo 20. *Derecho a participar en la formulación de políticas públicas.* Los campesinos y el campesinado tienen derecho a participar activa y libremente, ya sea directamente o por conducto de sus organizaciones representativas, en la preparación y aplicación de las políticas, los programas y los proyectos que puedan afectar a su vida, su tierra y sus medios de subsistencia.

Parágrafo. El Gobierno nacional podrá emplear consultas no vinculantes a las comunidades campesinas en el marco de la participación política referida en el presente artículo. En ningún momento se entenderá que estas consultas constituyen requisito de procedibilidad para la formulación o implementación de planes o proyectos gubernamentales o legislativos.

Artículo 21. *Derecho a la información.* Los campesinos y el campesinado tienen derecho a buscar, recibir, preparar y difundir información, entre otras cosas sobre los factores que puedan afectar a la producción, la elaboración, la comercialización y la distribución de sus productos.

Artículo 22. *Derecho a la alimentación.* Los campesinos y el campesinado tienen derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental a estar protegidos contra el hambre. Este último engloba el derecho a producir alimentos para sí mismos y a tener una nutrición adecuada.

TÍTULO III

DEBERES DEL ESTADO

Artículo 23. *Deberes del Estado.* Con respecto a los campesinos y al campesinado, son deberes del Estado:

- a. Deber de respeto y protección
- b. Deber de garantía
- c. Deber de diferenciación
- d. Deber de no discriminación
- e. Deber de armonización normativa
- f. Deber de asistencia
- g. Deber de información

Artículo 24. *Deber de respeto y protección.* El Estado respetará y protegerá los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. Adoptarán sin demora las medidas

legislativas, administrativas y de otro tipo que resulten apropiadas para alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos enunciados en la presente Declaración que no puedan garantizarse de forma inmediata

Artículo 25. *Deber de garantía.* El Estado garantizará los derechos dispuestos en la presente ley y tomará las medidas administrativas correspondientes para lograr una cobertura completa de su base prestacional a todos los campesinos del país.

Artículo 26. *Deber de diferenciación.* Al garantizar los derechos estatuidos en favor de los campesinos y el campesinado, el Estado deberá aplicar criterios diferenciales para evitar la discriminación, victimización o revictimización de este sector poblacional.

Los criterios diferenciales referidos atenderán, cuando menos, a la situación geográfica de los campesinos, su rango etario, la condición de género y la condición de víctima del conflicto armado.

Parágrafo. Se reconoce la condición de especial protección de la mujer rural y en ese marco, se generarán incentivos para facilitar su acceso prioritario a la tierra y la garantía reforzada de sus derechos.

Artículo 27. *Deber de no discriminación.* El Estado adoptará las medidas apropiadas para eliminar las condiciones que originan la discriminación de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales o contribuyen a perpetuarla, incluidas las formas múltiples y entrecruzadas de discriminación.

Todas las medidas apropiadas para erradicar todas las formas de discriminación de los campesinos para promover su empoderamiento de manera que puedan disfrutar plenamente, en pie de igualdad, de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y obrar por el desarrollo económico, social, político y cultural del ámbito rural, participar en él y aprovecharlo con total libertad.

Artículo 28. *Deber de armonización normativa.* El Estado adoptará sin demora las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo que resulten apropiadas para la correspondencia entre los derechos contemplados en la presente ley y las demás disposiciones normativas del ordenamiento jurídico con miras a garantizar la correcta protección de los campesinos y el campesinado.

Artículo 29. *Deber de asistencia.* El Estado brindará asistencia técnica, investigativa y económica, facilitando el acceso a tecnologías accesibles y el intercambio de estas y transfiriendo tecnologías a los campesinos en condiciones que atiendan a sus situaciones particulares.

Artículo 30. *Deber de información.* El Estado adoptará medidas apropiadas para garantizar que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tengan acceso a información pertinente, transparente, oportuna y suficiente, en un idioma y un formato y por unos medios que se ajusten a sus métodos culturales, a fin de promover su empoderamiento y garantizar su participación efectiva en la adopción de decisiones sobre las cuestiones que puedan afectar a su vida, su tierra y sus medios de subsistencia.

TÍTULO COMPLEMENTARIO

Artículo 31. *Protección de los campesinos en zonas de frontera.* El Estado garantizará la seguridad y el correcto desarrollo de las labores agrícolas y pecuarias de los campesinos y otros trabajadores rurales en las zonas limítrofes del territorio nacional. El Gobierno nacional podrá celebrar acuerdos internacionales sobre este asunto para la protección de la población campesina y el libre intercambio de sus productos en ambos lados de las fronteras.

Artículo 32. *Política pública.* El Gobierno nacional, en el año siguiente a la promulgación de la presente ley, diseñará e implementará una política pública rural destinada a superar las brechas económicas, educativas y tecnológicas de los campesinos con respecto a los habitantes de las zonas urbanas.

La política pública deberá atender a todo lo dispuesto en esta ley, buscará la tecnificación del campo y garantizará el pleno acceso de los campesinos a los servicios del Estado, especialmente de aquellos que vivan o desarrollen sus actividades en sitios apartados y de difícil acceso.

Artículo 33. *Progresividad.* Los derechos contenidos en la presente ley serán de carácter progresivo. El Estado podrá reconocer otros derechos y ampliar las bases de los aquí enunciados con los instrumentos normativos pertinentes para alcanzar gradualmente la plena efectividad de los derechos enunciados que no puedan garantizarse de forma inmediata

Artículo 34. *Cláusula general de interpretación normativa.* La presente ley es criterio prevalente de interpretación para cualquier norma expedida relativa al campesinado y a los campesinos. Ninguna de las disposiciones contempladas en la presente ley podrá ser interpretada de forma que reduzca, menoscabe o anule los derechos que tienen en la actualidad o podrán adquirir en el futuro los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales. La interpretación tampoco podrá significar un desmedro a otros derechos adquiridos por pueblos o comunidades reconocidos por el Estado.

Artículo 35. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean expresamente contrarias.


DIANA CAROLINA RIVEROS PÁEZ
Representante a la Cámara
Norte de Santander



CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de Septiembre del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 385 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: HL DIANA
CAROLINA RIVEROS PÁEZ


SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley estatutaria desarrolla el artículo 64 de la Constitución Política en el marco del reconocimiento del campesinado y como un sujeto político de derechos y de especial protección respecto al cual, el Estado Colombiano ejerce una especial protección por su relacionamiento particular con la tierra basado en la producción de alimentos, en garantía de la soberanía alimentaria, conforme a la economía campesina agraria y familiar.

2. ANTECEDENTES

Este proyecto desarrolla lo contenido en el artículo 64 de la Constitución Política Colombiana modificado por el Acto Legislativo 01 de 2023; se enmarca en las iniciativas congresionales que buscan reconocer al campesinado colombiano como sujeto de derechos políticos y como sujeto diferenciado de especial protección constitucional en el marco de nuestro ordenamiento jurídico.

Como antecedente se puede tener el historial de lucha legislativa del campesinado y, particularmente el Proyecto de Acto Legislativo 019 de 2022- Senado (254 de 2022 - Cámara) en cuyo trámite se estableció la necesidad de una ley estatutaria que decantara los derechos de los campesinos en Colombia.

3. JUSTIFICACIÓN

El movimiento campesino ha tenido un papel fundamental en la política colombiana. Su contribución a la democratización de las áreas

rurales se ha visto a través de las movilizaciones de campesinos desde la década de 1930, quienes han estado demandando cambios políticos para el campo. Ejemplos de estas luchas por la tierra incluyen el movimiento campesino de la región de Sumapaz y el movimiento campesino de la costa Caribe en la década de 1960, que dio lugar a la importante Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).

Estas luchas reflejan la relevancia del campesinado en la búsqueda de justicia social en Colombia y su papel clave en la construcción de una sociedad más democrática. A lo largo del tiempo, los campesinos han denunciado la usurpación de tierras por parte de terratenientes, la apropiación indebida de tierras públicas, las condiciones de trabajo injustas en el campo, los conflictos relacionados con bosques nacionales y otras áreas sensibles, el despojo de tierras durante el conflicto y la acumulación injusta de tierras, entre otros problemas que evidencian la desigualdad en el campo.

Desde hace tiempo, el campesinado también ha presentado propuestas mediante documentos como el Mandato Campesino de la ANUC de la década de 1960, el Mandato Agrario de 2003, o el Pliego de la Cumbre Campesina, Étnica y Popular de 2014, así como el Pliego del Paro Nacional de 2021, que abordó la situación en medio de la pandemia. Estos documentos expresan las demandas del campesinado al país, buscando cambios en la política rural y una mayor participación en la construcción de un modelo que tome en cuenta a los habitantes del campo.

Para abordar la situación mencionada, que muestra la discriminación y la extrema vulnerabilidad que enfrenta el campesinado, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sugiere la implementación de al menos tres medidas. La primera consiste en una aplicación más efectiva de las leyes actuales; la segunda implica subsanar las lagunas que existen en el derecho internacional de los derechos humanos; y la tercera y última medida se enfoca en desarrollar un marco legal específico que proteja los derechos de las personas que trabajan en las áreas rurales.

Estas tres medidas pueden ser adoptadas a nivel nacional por los Estados para combatir la discriminación hacia el campesinado dentro de sus fronteras. El objetivo del proyecto ley presentado es enfrentar la discriminación y vulnerabilidad que enfrentan los campesinos y campesinas colombianos mediante el desarrollo del marco legal de protección campesino referido anteriormente. Se pretende fortalecer los principios del Estado Social de Derecho y cubrir las deficiencias actuales al reconocer nuevas realidades y derechos, especialmente al proponer un conjunto de disposiciones que sentarán las bases para un instrumento subsiguiente que, habiéndose reconocido los derechos del campesinado, entre a reforzarlos y dotarlos de carácter coercitivo.

El proyecto de ley sometido a consideración del Congreso también representa un desarrollo del

artículo 64 de la Constitución Política Colombiana que fue reformado por el Acto Legislativo 01 de 2023 y recoge la discusión de las cámaras legislativas sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales de 2018 y su posición en el Ordenamiento Jurídico Colombiano. Mediante este Proyecto, los valores y principios recogidos en estos derechos cobran vida en la legislación colombiana y entran a garantizar con el poder coercitivo de la Ley su plena aplicación. El proyecto no es un calco de la declaración referida sino una adaptación a la realidad nacional y a las demandas campesinas, una norma jurídica de rango internacional que ha sido contextualizada y pasada por el tamiz de nuestra Constitución para lograr un impacto positivo real en la población rural.

4. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley presentado consta de un título preliminar, tres títulos que desarrollan lo dispuesto en el artículo 64 superior y un título complementario; estructura que se explicará a continuación:

En primer lugar, el título preliminar establece disposiciones generales del Proyecto respecto a su objeto, ámbito de aplicación y las definiciones de “campesinado” como el sujeto de especial protección referido en la Constitución y “campesino” como la unidad básica del campesinado individualmente considerada y titular de derechos individuales que se relacionan de forma particular y diferenciada con la tierra. En este título se decantan los conceptos y se establece quiénes son campesinos, así como las formas en que el Estado los identificará para una mejor focalización de las políticas públicas y la efectiva garantía de lo dispuesto en el articulado.

El título primero se refiere a las dimensiones del campesinado; una diferenciación teórica a la que se pretende dar desarrollo normativo mediante su inclusión en el proyecto. Las dimensiones referidas ya constan nominalmente en la Constitución desde la promulgación del Acto Legislativo 01 de 2023, sin embargo, se pretende decantar estos conceptos para que sean criterios interpretativos del catálogo de derechos que luego se establece y de las normas futuras que se refieran al campesinado.

El título segundo estatuye el catálogo de derechos diferenciados del campesinado y los campesinos individualmente considerados. En esta sección se recoge lo dispuesto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales de 2018; se pretende hacer valer dentro del ordenamiento jurídico colombiano lo dispuesto a nivel internacional y dar carácter vinculante a este instrumento que, de otra manera, se cataloga como “derecho blando” y que no genera obligaciones para el Estado. Se consagran doce derechos diferenciados que atienden a las especiales calidades de la población campesina, derechos que en ningún punto deben ser considerados como una negación de los demás que contempla la constitución

y la ley para cualquier ciudadano colombiano sino un desarrollo adicional y paralelo que materializará un reconocimiento diferenciado de este sector poblacional y una comprensión nueva de los ya existentes.

El título tercero recoge los deberes del Estado respecto a los campesinos y el campesinado; esto constituirá un refuerzo a los derechos establecidos en el título precedente toda vez que constriñe al Gobierno nacional a tomar acciones puntuales tendientes a la protección de la población objeto del proyecto.

Finalmente, el título complementario contiene disposiciones generales para la aplicación de la ley en cuestión y la mayor garantía de los derechos establecidos. Se dispone que el Estado deberá diseñar y ejecutar una política pública destinada a superar las brechas económicas, educativas y tecnológicas de los campesinos con respecto a los habitantes de las zonas urbanas y se establece la obligación adicional en cabeza del Gobierno de establecer políticas bilaterales con los pises fronterizos que busquen la garantía de los derechos de los campesinos en las áreas limítrofes. También se dispone la progresividad y no regresividad de los derechos contenidos en el articulado y se consagra que esta ley estatutaria será criterio de interpretación prevalente para cualquier norma relacionada con los campesinos o el campesinado.

5. IMPACTO FISCAL

La presente iniciativa no representa un gasto fiscal ni contraviene directamente lo dispuesto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo o las normas presupuestales del país.

6. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 - Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: “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”. A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “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”.

De conformidad con lo anterior, tenemos que esta iniciativa legislativa se limita a establecer un catálogo de derechos para la población campesina, lo cual otorgaría beneficios o cargos de carácter

general, es decir que, en todo caso, el interés del Congresista coincidiría o se fusionaría con los intereses de los electores; situación que claramente se establece en la ley como un caso en el cual no se genera el conflicto.

No obstante, se deja constancia de que en el trámite del presente proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos Congresistas que por razones de conciencia consideran que no deben participar en la discusión y votación del presente proyecto.

7. CONCLUSIÓN

Nada obsta para el trámite del presente proyecto de ley estatutaria, es más, todas las condiciones están dadas para su inclusión en el catálogo de leyes de nuestra república pues es la materialización de las luchas campesinas que desde la fundación misma de nuestro país se vienen dando. El Congreso de la República está en mora de hacer eco de las disposiciones internacionales respecto al campesinado y su protección, normas que fueron

acordadas en el seno de la Organización de Naciones Unidas y que deben ser la guía del proceder de los Estados miembro.

El Proyecto de Ley Estatutaria no es un capricho de un sector; es un reclamo genuino y válido por el reconocimiento de los derechos de la población que ha sacado adelante nuestro país arando los campos y alimentándonos a todos desde sus sembradíos. Esta iniciativa legislativa es la consolidación de años de esfuerzos y reconocimientos paulatinos de identidades nuevas que surgen y evolucionan en medio de un país cambiante y, como tal, debe ser acogido por el Congreso de nuestra República.

De los honorables Congresistas:



DIANA CAROLINA RIVEROS PÁEZ
Representante a la Cámara
Norte de Santander

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 390 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se adiciona la Ley 1437 de 2011 para garantizar el control humano significativo en determinadas decisiones administrativas que utilicen inteligencia artificial.

Bogotá, D. C., septiembre de 2026

Secretario General

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Radicación de Proyecto de Ley número 390 de 2026 Cámara

En mi condición de miembro del Congreso de la República me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el **Proyecto de Ley número 390 de 2026 Cámara**, *por medio de la cual se adiciona la Ley 1437 de 2011 para garantizar el control humano significativo en determinadas decisiones administrativas que utilicen inteligencia artificial*, el cual tiene por objeto reservar determinadas decisiones administrativas a las personas legalmente competentes y establecer condiciones verificables de control humano cuando utilicen inteligencia artificial.

Cordialmente,



DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ
Representante a la Cámara
Pacto Histórico



CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de Septiembre del año 2026

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

No. 390 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: Miguel Ángel Sánchez Vásquez

David Alejandro Toro R.

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 390 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se adiciona la Ley 1437 de 2011 para garantizar el control humano significativo en determinadas decisiones administrativas que utilicen inteligencia artificial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley adiciona la Ley 1437 de 2011 para reservar a las personas que

legalmente ejerzan la competencia administrativa la toma de decisiones y garantizar el control humano significativo cuando se utilice inteligencia artificial con incidencia material en su preparación, mediante deberes de verificación, información, conservación de evidencia, contradicción y motivación.

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente ley y de las disposiciones que esta adiciona a la Ley 1437 de 2011, se entenderá por:

1. Sistema de inteligencia artificial. Sistema computacional que, a partir de entradas y para objetivos explícitos o implícitos, infiere cómo generar predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones.
2. Incidencia material. Utilización de un resultado del sistema para establecer un hecho relevante, valorar una prueba, individualizar una consecuencia o sustentar una razón determinante de la decisión. El tratamiento meramente instrumental de documentos solo queda comprendido cuando cumple alguna de estas funciones.
3. Control humano significativo. Ejercicio personal, informado y efectivo de la competencia decisoria, mediante el cual la autoridad comprende la función y las limitaciones relevantes del sistema en el caso concreto, verifica sus resultados frente al expediente, realiza una valoración propia y conserva la capacidad jurídica y material de apartarse de aquellos y de interrumpir su utilización. Este control debe ejercerse antes de adoptar la decisión y quedar acreditado mediante las actuaciones y la motivación incorporadas al expediente.

Artículo 3º. Adiciónese un artículo 34B a la Ley 1437 de 2011, así:

Artículo 34B. Decisiones reservadas a la autoridad humana y control humano significativo. Corresponde a la persona o a las personas que legalmente ejerzan la competencia administrativa, y no podrá atribuirse a un sistema de inteligencia artificial, la adopción de las siguientes decisiones:

1. Determinar la responsabilidad administrativa e imponer o graduar una sanción, o disponer el archivo o la terminación de una actuación sancionatoria.
2. Suspender, cancelar, revocar o restringir licencias, permisos, autorizaciones o reconocimientos individuales previamente otorgados, en los casos y con los requisitos establecidos por la ley.
3. Adoptar medidas provisionales que restrinjan derechos dentro de las actuaciones señaladas en los numerales anteriores, cuando exista autorización legal para ello.
4. Resolver los recursos administrativos que procedan contra las decisiones anteriores.

Cuando se utilice inteligencia artificial con incidencia material para preparar estas decisiones,

la autoridad deberá ejercer control humano significativo. Les corresponde a las personas interpretar los hechos relevantes, valorar las pruebas determinantes, verificar las fuentes y los fundamentos jurídicos aplicables, examinar las objeciones oportunamente formuladas, elaborar la justificación del caso y adoptar la decisión. El sistema podrá prestar apoyo, pero sus resultados no sustituirán estas operaciones de juicio humano.

La autoridad deberá contar con conocimientos suficientes sobre la función y las limitaciones relevantes del sistema, información comprensible y condiciones efectivas para realizar esas verificaciones y apartarse del resultado. Si no puede ejercer ese control, se abstendrá de utilizar el resultado como fundamento determinante de la decisión y resolverá con los demás elementos jurídicamente admisibles y suficientes. La firma, el clic de aprobación, la validación masiva o la aceptación formal de una respuesta no acreditan por sí mismos control humano significativo.

Parágrafo. Este artículo se aplica a las autoridades comprendidas en el artículo 2º cuando adelanten las actuaciones enumeradas, tanto bajo el procedimiento común como bajo un procedimiento administrativo especial.

Artículo 4º. Adiciónese el artículo 34C a la Ley 1437 de 2011, así:

Artículo 34C. Información y contradicción sobre la intervención de inteligencia artificial. En las actuaciones comprendidas en el artículo 34B, la autoridad informará al interesado, sin necesidad de solicitud, la utilización material de inteligencia artificial, la función cumplida por el sistema, el resultado relevante y su incorporación al expediente. Lo hará al comunicar o notificar la actuación en la cual se utilice ese resultado o, si su utilización ocurre posteriormente, mediante comunicación incorporada al expediente, con oportunidad efectiva para controvertirlo antes de la decisión final.

La autoridad proporcionará una explicación comprensible de la relación entre los datos relevantes, el resultado utilizado y su incidencia en el caso. Identificará las limitaciones conocidas que puedan afectar esa conclusión. La explicación deberá permitir formular objeciones concretas y no se satisfará con una descripción genérica del sistema. El ejercicio de esta garantía no estará condicionado a que el interesado demuestre conocimientos técnicos o contrate un experto. Se identificará a la persona o a las personas que ejerzan la competencia decisoria, sin perjuicio de las reservas legalmente aplicables.

El acceso a información y documentos se sujetará al régimen constitucional y legal de reservas, a la protección de datos personales y a los artículos 24 a 27 de este Código. Se facilitará el acceso a los elementos no reservados y, cuando resulte procedente, a versiones parciales que permitan la defensa sin divulgar información protegida. No se establece una obligación general de entregar el

código fuente ni se amplían las facultades de acceso a información reservada.

La autoridad garantizará la contradicción dentro de las oportunidades del procedimiento aplicable. Si introduce un resultado material después de la oportunidad correspondiente, deberá adoptar las medidas de corrección legalmente procedentes para asegurar su contradicción antes de decidir.

Cuando no sea jurídicamente posible garantizarla, no podrá utilizarlo como fundamento determinante de una decisión adversa. Lo mismo se aplicará cuando, pese a las medidas legalmente disponibles, la información accesible no permita controvertir efectivamente el resultado.

Parágrafo. Lo previsto en este artículo no crea un recurso adicional ni suspende, interrumpe o amplía por sí mismo los términos legales de la actuación, de caducidad o de prescripción. En las medidas provisionales de aplicación inmediata autorizadas por la ley la decisión deberá ser humana y la contradicción se garantizará en la oportunidad que establezca el régimen aplicable”.

Artículo 5º. Adiciónese un párrafo al artículo 36 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Parágrafo. En las actuaciones comprendidas en el artículo 34B se incorporarán al expediente los resultados de inteligencia artificial efectivamente utilizados, la identificación del sistema y de su versión o del identificador técnico equivalente, la fecha de utilización, los datos e instrucciones pertinentes suministrados al sistema y las constancias de verificación humana relevantes para la decisión y la identificación de quienes la realizaron. Podrán incorporarse referencias a repositorios institucionales cuando garanticen la integridad, conservación, recuperación y acceso jurídicamente procedente a la información durante el plazo de retención aplicable.

La información conservada deberá permitir reconstruir la intervención material del sistema en el caso. No se exigirá conservar deliberaciones internas irrelevantes ni la totalidad de los datos de entrenamiento por el solo hecho de utilizar el sistema. Los documentos electrónicos conservarán su formato y metadatos pertinentes, aunque el expediente contenga también documentos físicos.

La autoridad asegurará la integridad, disponibilidad y conservación de estos elementos conforme al régimen archivístico, a las reservas legales y a las normas de protección de datos. La contratación o utilización de servicios de terceros deberá permitir el cumplimiento de estos deberes, incluida la recuperación de los registros cuando termine el servicio. La falta de disponibilidad de evidencia necesaria impedirá utilizar el resultado como fundamento determinante de una decisión adversa cuando haga imposible su verificación o contradicción efectiva.

Artículo 6º. Adiciónese un párrafo al artículo 40 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Parágrafo. En las actuaciones comprendidas en el artículo 34B, cuando un resultado de inteligencia artificial se aporte como elemento probatorio o se utilice para valorar pruebas, la autoridad verificará su correspondencia con los elementos del expediente y examinará las condiciones de obtención y las limitaciones relevantes para su valoración, incluidas las imprecisiones, la desactualización y los sesgos que puedan afectar el caso. La valoración de la prueba corresponde a la autoridad humana; el empleo de una herramienta de apoyo no desplaza este deber. Su origen tecnológico no le otorga valor probatorio privilegiado ni permite presumir la exactitud de la inferencia realizada.

La autoridad no podrá exigir al interesado que pruebe un defecto de funcionamiento del sistema como condición para examinar sus objeciones. Esta regla no modifica la distribución de las cargas probatorias del procedimiento aplicable. La verificación y la contradicción se sujetarán también a lo previsto en el artículo 34C.

Artículo 7º. Adiciónese un párrafo al artículo 42 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

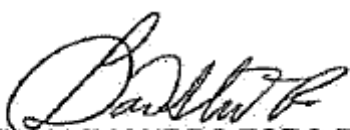
Parágrafo. En las decisiones finales y en las que resuelvan recursos en las actuaciones comprendidas en el artículo 34B, la motivación identificará la incidencia material de la inteligencia artificial, expondrá las verificaciones humanas determinantes y las razones para acoger o apartarse de sus resultados y resolverá las objeciones relevantes formuladas sobre estos. La reproducción de un resultado automatizado o de fórmulas genéricas no sustituye la motivación del caso.

Estas exigencias no convierten cualquier omisión formal en causal autónoma de nulidad. Las irregularidades y sus efectos se examinarán conforme a los mecanismos de corrección, recursos y medios de control existentes y a su incidencia en las garantías y requisitos de la actuación.

Artículo 8º. Adición de un numeral al artículo 49 de la Ley 1437 de 2011. Adiciónese el numeral 5 al artículo 49 de la Ley 1437 de 2011, así:

“5. Cuando se haya utilizado inteligencia artificial con incidencia material, la motivación específica prevista en el párrafo del artículo 42”.

Artículo 9º. Vigencia y aplicación temporal. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las que le sean contrarias.


DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ
Representante a la Cámara
Pacto Histórico

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa busca asegurar que las decisiones administrativas que pueden imponer sanciones o restringir situaciones jurídicas individuales sean adoptadas por la autoridad competente mediante un examen propio del caso, aun cuando utilice inteligencia artificial. Para ello, incorpora al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) una reserva de decisión humana y los deberes que permiten hacerla efectiva.

El control humano significativo exige que quien decide pueda comprender la intervención del sistema, comprobar sus resultados y apartarse de ellos. También requiere que el interesado conozca esa intervención y pueda discutir los elementos que inciden en su situación. La información, las pruebas y la motivación del acto deben permitir establecer cómo se formó la decisión.

La reforma comprende las decisiones sobre responsabilidad y sanciones administrativas, incluido el archivo de la actuación; las que suspenden, cancelan, revocan o restringen autorizaciones y reconocimientos individuales previamente otorgados; las medidas provisionales restrictivas dentro de esas actuaciones; y los recursos administrativos correspondientes. Este ámbito permite concentrar las obligaciones en decisiones que requieren especial cuidado por sus efectos sobre las personas.

II. ANTECEDENTES

La Ley 1437 de 2011 estableció las reglas del procedimiento administrativo común y su relación con los procedimientos especiales. Posteriormente, la Ley 1755 de 2015 sustituyó la regulación del derecho de petición, mientras que la Ley 2080 de 2021 introdujo, entre otras reformas, ajustes a la actuación por medios electrónicos. Este desarrollo ha permitido incorporar herramientas digitales a la gestión pública dentro de un marco de garantías ya existente.

La inteligencia artificial plantea una cuestión adicional: su participación puede alcanzar la valoración de información y la elaboración de las razones de una decisión. Por ello, junto a las condiciones de acceso y validez de los documentos electrónicos, resulta necesario precisar cómo debe actuar la autoridad cuando emplea resultados automatizados para resolver un caso.

En Colombia, la Sentencia T-323 de 2024 examinó el uso de ChatGPT en una decisión judicial. Aunque se refiere a una función distinta de la administrativa, ofrece un antecedente relevante para comprender la relación entre asistencia tecnológica, razonamiento propio y responsabilidad del funcionario. La reforma recoge esa preocupación y la desarrolla en el procedimiento administrativo.

III. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

1. Competencia, responsabilidad y debido proceso

El artículo 29 de la Constitución reconoce el debido proceso en toda actuación judicial y administrativa. Su cumplimiento exige que las decisiones que provengan de la autoridad competente, se apoyen en elementos que puedan ser controvertidos y expresen las razones que las justifican. A su vez, los artículos 6º, 121, 123 y 124 vinculan el ejercicio de la función pública con deberes y responsabilidades que permanecen en cabeza de quienes la desempeñan. El empleo de inteligencia artificial debe sujetarse a esas exigencias.

La igualdad y la imparcialidad, previstas en los artículos 13 y 209, obligan a examinar la incidencia de errores o sesgos en el caso concreto. La información sobre el uso de IA debe facilitar ese examen y respetar, al mismo tiempo, la protección de datos personales y las reservas legales conforme a los artículos 15 y 74. El acceso a las razones de una decisión y la protección de la información deben hacerse compatibles dentro del procedimiento.

2. Integración con las garantías del CPACA

Los artículos 3º, 36, 40, 41 y 42 del CPACA regulan el debido proceso, la formación del expediente, la prueba, la corrección de irregularidades y la motivación. La reforma desarrolla estas garantías frente a la intervención de IA: precisa qué debe conocer el interesado, qué elementos deben conservarse y qué verificaciones debe realizar la autoridad antes de decidir.

El artículo 34B propuesto reserva el juicio a las personas competentes y extiende esta regla a las decisiones enumeradas, tanto en procedimientos comunes como especiales. Su aplicación debe armonizarse con las etapas, términos y competencias del régimen correspondiente. La naturaleza administrativa de la función y el catálogo de decisiones delimitan su alcance; la incorporación en la primera parte del CPACA no convierte estas disposiciones en reglas para el ejercicio de funciones jurisdiccionales.

En materia sancionatoria se conserva la regulación de los artículos 47 a 49A. La adición al artículo 49 incorpora a la decisión la explicación de la intervención material de IA y de su examen humano. Las medidas provisionales mantienen las oportunidades de contradicción previstas en su régimen, incluidas aquellas que, por disposición legal, deben adoptarse de inmediato.

La conservación de evidencia se integra con las reglas del expediente electrónico del artículo 59 y con las obligaciones archivísticas. Debe ser posible recuperar el resultado utilizado, sus entradas relevantes y las constancias de verificación. La forma electrónica del acto, admitida por el artículo 57, debe estar acompañada del cumplimiento de los deberes de valoración y motivación.

El acceso a esa evidencia respeta los artículos 24 a 27 del Código. Cuando exista información reservada, deberán emplearse los mecanismos legalmente disponibles para permitir la defensa. Si el resultado no puede ser controvertido efectivamente, no podrá constituir el fundamento determinante de una decisión adversa. Las irregularidades se examinarán a través de los recursos y medios de control vigentes.

3. La Sentencia T-323 de 2024

La Corte Constitucional estudió el uso de ChatGPT por el juez de segunda instancia en una tutela relacionada con la atención en salud de un niño. Concluyó que el funcionario había realizado su razonamiento y adoptado la decisión antes de incorporar las respuestas de la herramienta, por lo que no encontró sustitución de la función judicial. Sin embargo, advirtió un cumplimiento incompleto de los principios de transparencia y responsabilidad.

La distinción es relevante: la presencia de IA en una providencia no permite, por sí sola, concluir que el juez fue sustituido; es necesario establecer qué uso hizo de ella y cuándo intervino. En sus criterios orientadores, la Corte vinculó la no sustitución de la racionalidad humana con la interpretación de los hechos, la valoración de las pruebas, la motivación y la adopción de la decisión. También destacó la identificación de una persona responsable y la posibilidad de ofrecer explicaciones comprensibles.

El fallo reconoce usos auxiliares sujetos a verificación y señala límites frente al traslado del razonamiento jurídico a estas herramientas. Sus consideraciones sobre transparencia, privacidad, igualdad y control humano permiten entender la supervisión como una responsabilidad durante la formación de la decisión.

Esta orientación resulta pertinente para la administración, donde también rige el debido proceso. El proyecto la concreta mediante deberes de examen previo, información y conservación de evidencia. Se trata de un desarrollo legislativo para actuaciones administrativas: las órdenes impartidas por la Corte al Consejo Superior de la Judicatura pertenecen al ámbito judicial y no establecen por sí mismas las reglas que aquí se proponen.

IV. JUSTIFICACIÓN

1. La responsabilidad de decidir cuándo interviene inteligencia artificial

Una decisión administrativa debe poder explicarse a partir del expediente. Cuando una herramienta produce una clasificación o recomendación, la autoridad necesita conocer los datos relevantes y comprobar si la conclusión corresponde al caso. Una firma puede identificar a quien expide el acto, pero no permite saber, por sí sola, si hubo ese examen.

La noción de control humano significativo ayuda a precisar esta responsabilidad. Santoni de Sio y van den Hoven J proponen que los sistemas respondan a razones humanas relevantes y que sus resultados puedan vincularse con las personas que intervienen

en su diseño y operación. Este planteamiento conceptual permite comprender por qué la supervisión requiere capacidad de intervención y atribución de responsabilidad. En el procedimiento administrativo, esas exigencias se traducen en un funcionario que examina el caso y deja razones verificables de su decisión¹.

La intervención humana también puede reproducir errores. En tres experimentos de encuesta realizados en los Países Bajos, Alon-Barkat y Busuioc no encontraron una tendencia general a seguir más las recomendaciones algorítmicas que las humanas, pero observaron, en parte de sus estudios, una mayor adhesión a recomendaciones compatibles con estereotipos. Estos resultados invitan a examinar cómo se acepta una recomendación, sin presumir que la participación de una persona elimina los sesgos².

Por esta razón, el proyecto exige contrastar los resultados con las pruebas y las objeciones del interesado. La autoridad debe conservar la posibilidad real de descartarlos y resolver con fundamento propio. Este deber comprende las operaciones de juicio que preceden al acto: reservar únicamente la aprobación final dejaría sin protección la valoración que determina su contenido.

2. Condiciones para un examen humano efectivo

El funcionario necesita una comprensión suficiente del uso de la herramienta y de las limitaciones relevantes para el caso. El marco voluntario de gestión de riesgos del NIST destaca que la interacción entre personas e IA depende del contexto, de la claridad de los roles y de las capacidades de quienes utilizan sus resultados. Esa interacción puede mejorar el desempeño, pero también amplificar sesgos³.

El control debe, por tanto, corresponder a las condiciones reales de trabajo. Exige información y capacidad para comprobar el resultado, sin convertir al funcionario en desarrollador del sistema. También requiere tiempo para examinar las circunstancias individuales y autoridad para apartarse de la recomendación.

La investigación de Bućinca, Malaya y Gajos aporta una razón adicional para exigir deliberación.

¹ Santoni de Sio, F. y van den Hoven, J. (2018). Meaningful Human Control over Autonomous Systems: A Philosophical Account. *Frontiers in Robotics and AI*, 5, artículo 15. Texto abierto: <https://www.frontiersin.org/journals/robotics-and-ai/articles/10.3389/frobt.2018.00015/full>

² Alon-Barkat, S. y Busuioc, M. (2023). Human–AI Interactions in Public Sector Decision Making: “Automation Bias” and “Selective Adherence” to Algorithmic Advice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(1), 153-169. DOI: [https://doi.org/10.1093/jopart/](https://doi.org/10.1093/jopart/muac007)

³ NIST (2023). Artificial Intelligence Risk Management Framework (AI RMF 1.0), NIST AI 100-1. DOI: <https://doi.org/10.6028/NIST.AI.100-1>. Apéndice C examinado: <https://airc.nist.gov/airmf-resources/airmf/appendices/app-c-ai-risk-management-and-human-ai-interaction/>

En un experimento con 199 participantes, las intervenciones que promovían un examen más activo redujeron la confianza excesiva en recomendaciones erróneas frente a explicaciones simples, aunque sus resultados variaron y algunas recibieron una menor valoración de los participantes. El estudio muestra que disponer de una explicación y examinarla son cuestiones distintas⁴.

Estos trabajos sirven para orientar las condiciones de un control que deberá comprobarse en cada expediente. La ley debe exigir actuaciones sustantivas y permitir revisar su cumplimiento, de modo que el registro de la intervención humana refleje una valoración efectivamente realizada.

3. Información y defensa del interesado

La persona afectada necesita saber que una herramienta intervino materialmente en su caso y comprender cómo influyó. Si desconoce los datos o resultados relevantes, difícilmente podrá señalar un error o explicar por qué la conclusión no corresponde a su situación.

El informe de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea sobre IA, elaborado a partir de más de cien entrevistas a funcionarios, representantes empresariales y expertos, relaciona el acceso a remedios con el conocimiento del uso de estas herramientas y la posibilidad de explicar sus decisiones. Su análisis cualitativo identifica barreras para la defensa que resultan pertinentes al diseñar garantías procedimentales.

El artículo 34C exige informar de oficio y ofrecer una explicación vinculada al caso. La identificación del proveedor o una descripción general del producto no permiten conocer qué influyó en la decisión. El interesado debe poder cuestionar los elementos utilizados sin tener que demostrar previamente un defecto informático ni asumir la carga de reconstruir el sistema.

La evidencia que se incorpora al expediente hace posible esa contradicción. Conservar el resultado efectivamente empleado y las constancias de verificación permite examinar lo ocurrido, incluso si después cambia la versión del sistema o termina el contrato con el proveedor. Así, la información y el registro sirven a la defensa y al control administrativo y judicial.

4. Referentes normativos internacionales

El Reglamento (UE) 2024/1689 ofrece un referente sobre supervisión de sistemas de alto riesgo. Su texto publicado en 2024 exige que las personas puedan comprender las limitaciones del sistema, interpretar sus resultados e intervenir; también contempla condiciones de competencia y apoyo para quienes supervisan, registros y

explicaciones en los supuestos previstos⁵. Estas obligaciones tienen ámbitos y reglas de aplicación propios, incluidos el calendario y las transiciones de sus artículos 111 y 113⁶.

La relación con la propuesta puede apreciarse en los siguientes aspectos:

Reglamento de IA	Regla de referencia	Propuesta para el CPACA
Artículo 14	Comprensión de límites e intervención humana.	El artículo 34B exige juicio propio y capacidad de descartar resultados.
Artículo 26.2	Competencia, formación, autoridad y apoyo de quienes supervisan.	El artículo 34B exige condiciones efectivas para la verificación.
Artículo 12	Registro de eventos en sistemas de alto riesgo.	La adición al artículo 36 conserva evidencia pertinente del caso.
Artículo 86	Explicación de determinadas decisiones adversas, con las exclusiones previstas.	El artículo 34C exige información de oficio en las actuaciones comprendidas.

Estas coincidencias respaldan la importancia de una supervisión que pueda ejercerse y comprobarse. El proyecto colombiano concentra sus obligaciones en un catálogo de decisiones administrativas y en la incidencia material de la IA dentro de cada actuación. Su alcance responde al procedimiento nacional, sin incorporar la clasificación europea de alto riesgo.

Otro referente es el artículo 22 del Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea. Esta disposición regula las decisiones basadas únicamente en tratamiento automatizado que producen efectos jurídicos o similares significativos. Contempla excepciones por necesidad contractual, autorización legal y consentimiento explícito. La autorización legal debe prever salvaguardias; para las excepciones contractual y de consentimiento, el apartado 3 reconoce intervención humana, expresión del punto de vista e impugnación⁷.

La propuesta atiende una dificultad que puede presentarse incluso cuando participa una persona: que su intervención sea meramente formal. Por eso adopta como criterio la incidencia material de la IA y exige un examen propio en las decisiones

⁴ Bućinca, Z., Malaya, M. B. y Gajos, K. Z. (2021). To Trust or to Think: Cognitive Forcing Functions Can Reduce Overreliance on AI in AI-assisted Decision-making. DOI editorial: <https://doi.org/10.1145/3449287>. Versión abierta examinada: <https://arxiv.org/html/2102.09692v1>

⁵ European Union Agency for Fundamental Rights - FRA (2020). Getting the future right - Artificial intelligence and fundamental rights. Informe: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-artificial-intelligence_en.pdf

⁶ Parlamento Europeo y Consejo (2024). Reglamento (UE) 2024/1689, artículos 12, 14, 26.2, 86, 111 y 113. Texto oficial publicado: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng>

⁷ Parlamento Europeo y Consejo (2016). Reglamento (UE) 2016/679 - RGPD, artículo 22. Texto oficial: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj/eng>

enumeradas. Los instrumentos europeos sirven como referencia comparada para esta elección, cuya aplicación se integra al CPACA y al régimen colombiano de protección de la información.

5. Una reforma incorporada al procedimiento

La adición al CPACA permite reunir las obligaciones en el lugar donde la autoridad forma el expediente, valora las pruebas y adopta la decisión. Los principios generales adquieren así un contenido concreto: identificar la intervención material, conservar lo utilizado, responder a las objeciones y motivar el resultado del examen.

El ámbito delimitado evita extender estas cargas a cualquier uso tecnológico. La transcripción o la corrección de estilo no activan por sí solas las obligaciones especiales; sí las activa el uso material de resultados en las decisiones comprendidas. Tampoco se exige revelar indiscriminadamente código fuente o datos protegidos.

Cuando un resultado no pueda verificarse o controvertirse en las condiciones exigidas, la autoridad deberá resolver con los demás elementos válidos y suficientes, dentro de los términos legales. La dificultad tecnológica no puede trasladarse al interesado ni convertirse en una razón para prolongar indefinidamente la actuación.

La eficacia de la reforma podrá apreciarse en la calidad del examen: si se detectan errores relevantes, si las objeciones reciben respuesta y si el expediente permite reconstruir la intervención del sistema. El propósito es fortalecer la decisión y su control, preservando los recursos y medios de protección del ordenamiento.

V. IMPACTO FISCAL

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 exige hacer explícitas los costos y la financiación de las iniciativas que ordenan gasto o conceden beneficios tributarios, así como su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El proyecto establece deberes para el uso de IA en funciones existentes. No crea entidades, cargos o fondos, ni obliga a adquirir sistemas.

Se trae a colación lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la que expresó que los requisitos establecidos en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 se constituyen como instrumentos de racionalización de la actividad legislativa que no pueden limitar el ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso de la República ni pueden otorgar un poder de veto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el trámite y aprobación de los proyectos de ley, pues ello vulneraría la autonomía del legislador y el principio de separación de las ramas del poder público. Así mismo, señaló que es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el principal responsable de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

“Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7º de la Ley

819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que se incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los Congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el ministro de Hacienda” (subrayado fuera del original).

VI. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El proyecto contiene nueve artículos. Los dos primeros establecen su objeto y las definiciones aplicables a la ley y a las adiciones al CPACA.

Los artículos 3º y 4º adicionan los artículos 34B y 34C del Código. El primero determina las decisiones reservadas al juicio humano y las condiciones para ejercerlo; el segundo regula la información que debe recibir el interesado y la explicación de la intervención material de IA.

Los artículos 5º, 6º y 7º adicionan párrafos a los artículos 36, 40 y 42, respectivamente. Regulan la conservación de evidencia, la verificación y contradicción de los resultados y la motivación de la decisión. El artículo 8º adiciona un numeral al artículo 49 para incorporar esa motivación específica a la decisión sancionatoria.

El artículo 9º dispone la vigencia desde la promulgación y la derogación de las disposiciones contrarias.

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado se ha pronunciado en Sentencia del año 2022, estableciendo que:

“Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga a la gente o a otra persona

allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”.

También el Consejo de Estado el año 2010 sobre el conflicto de interés, conceptuó:

“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del Congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del Congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un Congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia. En todos estos casos, ciertamente, podría el Congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al Congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas, los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los Congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los Congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un Congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente”.

En consecuencia, se considera que la ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto

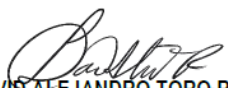
de conocimiento de parte del Congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el Congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

La administración debe poder responder por las razones de sus decisiones, cualquiera que sea la tecnología que utilice. Esta reforma establece las condiciones para que la inteligencia artificial apoye la actuación administrativa y para que el juicio permanezca en la autoridad competente. La información al interesado, la evidencia y la motivación permiten hacer exigible esa responsabilidad.

Por estas razones, se somete a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley.

Cordialmente,


DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ
Representante a la Cámara
Pacto Histórico

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 403 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifica un artículo a la Ley 2112 de 2022, por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional.

Bogotá, D. C., 23 de septiembre de 2026

Honorable Representante:

NICOLÁS BARGUIL CUBILLOS.

Presidente.

Cámara de Representantes.

La ciudad.

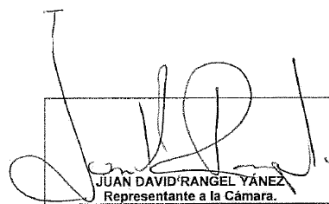
REFERENCIA: Presentación Proyecto de Ley número 403 de 2026 Cámara, por medio de la cual se modifica un artículo a la Ley 2112 de 2022, por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional.

Respetado Señor Presidente:

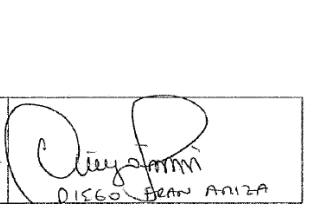
Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, me permito someter a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley, por medio de la cual se modifica un artículo a la Ley 2112 de 2022, por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y

el escalamiento del tejido empresarial nacional, el cual tiene como objetivo fortalecer la financiación del emprendimiento nacional y coadyuvar a la recuperación del tejido empresarial de los territorios afectados por la ola invernal y el terremoto de 2026.

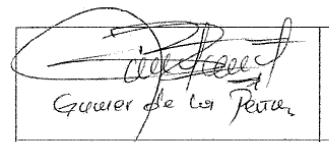
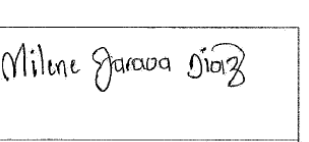
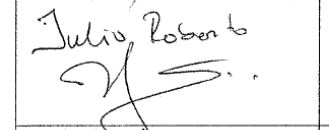
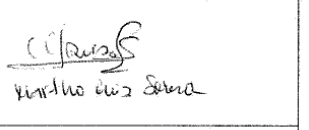
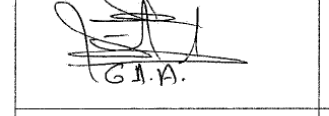
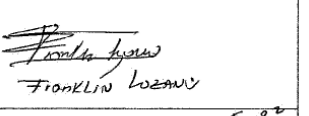
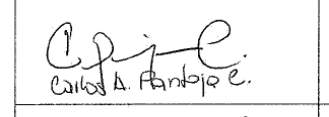
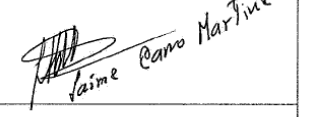
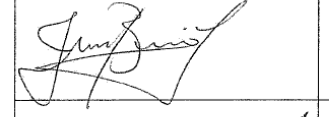
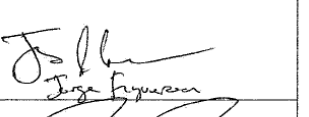
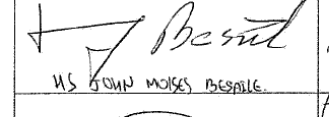
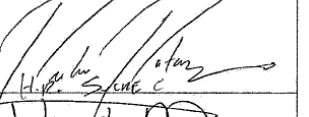
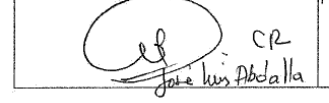
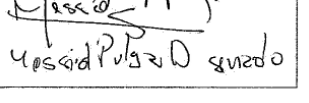
Del señor presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

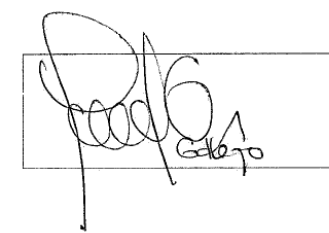


JUAN DAVID RANGEL YÁÑEZ
Representante a la Cámara.



DIEGO ARIZA

 Guiller de los Rios	 Milne Jarama Diaz
 Julio Roberto	 Martin Luis Serna
 G.A.A.	 Franklin Lozano
 Carlos A. Parbojo C.	 Jaime Cano Martinez
 Juan Jose	 Jorge Figueroa
 H.S. Brown Moses Bessale	 H.S. Brown Moses Bessale
 Jose Luis Abdalla	 Mesaid Pulz D. Sureda



Pedro

PROYECTO DE LEY NÚMERO 403 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se modifica un artículo a la Ley 2112 de 2022, por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 2112 de 2021 el cual quedará así:

“Modifíquese el inciso 2° del artículo 100 de la Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras

disposiciones, y adiciónese un parágrafo y un parágrafo transitorio al mismo artículo, los cuales quedaran así:

“Como mínimo, un 7.5% de los recursos se deberán invertir en Fondos de Capital Privado y/o deuda privada, incluidos los fondos que invierten en fondos de capital privado y/o deuda privada, conocidos como “fondos de fondos” siempre y cuando estos recursos sean invertidos en empresas colombianas o proyectos productivos en Colombia a fin de fortalecer el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial del país. No se consideraran para el cálculo de este porcentaje las inversiones a las empresas extractivas del sector minero energético y a las vinculadas económicamente a las administradoras del régimen de ahorro individual con solidaridad o pertenecientes a grupos empresariales o conglomerados financieros de estas instituciones, salvo que se trate de fondos de capital privado y/o deuda privada que destinen al menos dos terceras (2/3) partes de los aportes de sus inversionistas a proyectos de infraestructura, ya sea bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP) descrito en la Ley 1508 de 2012 y/o bajo las condiciones que determine el Gobierno nacional para las nuevas generaciones y proyectos de infraestructura. En cualquier caso, las inversiones en Títulos de Deuda Pública no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) del valor de los recursos de los Fondos de Pensiones”.

“Parágrafo. Para la realización de las inversiones que computan para el cumplimiento del porcentaje mínimo del 7.5% establecido en el inciso segundo del presente artículo, estas deberán cumplir con los lineamientos fijados por la reglamentación que expedida el Gobierno nacional y/o por las políticas de inversión de las administradoras, los cuales deberán tener en cuenta dentro de sus objetivos que la inversión de recursos se realice dentro de un marco de adecuada seguridad y que mejore las condiciones de riesgo y retorno de la cuentas individuales de los afiliados, entre otros”.

Parágrafo Transitorio. Hasta el año 2036, el porcentaje del 7.5% de que trata el inciso segundo y el parágrafo del presente artículo, será del 10%, con el objetivo que el diferencial de 2.5 puntos porcentuales sean invertidos, a través de los precitados mecanismos, en los territorios afectados por la ola invernal y el terremoto del año 2026, conforme a reglamentación que expida el Gobierno nacional”.

Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objetivo.

El objetivo del presente proyecto de ley es fortalecer la financiación del emprendimiento nacional y coadyuvar a la recuperación del tejido empresarial de los territorios afectados por la ola invernal y el terremoto de 2026.

Para este fin, se modifica el artículo 2º de la Ley 2112 de 2021, que su vez modificó el inciso 2º del artículo 100 de la Ley 100 de 1993, que trata sobre el régimen de inversión de los fondos de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad, incrementando el mínimo de inversión de estos fondos en los fondos de capital privado y/o deuda privada de un 3% a un 7.5%, y hasta un 10% de forma temporal hasta el año 2036, con el objetivo que el diferencial de 2.5 puntos porcentuales sean invertidos en los territorios afectados por la ola invernal y el terremoto del año 2026, conforme a reglamentación que expida el Gobierno nacional.

2. Antecedentes.

De la Ley 2112 de 2021.

La Ley 2112 de 2021 nació del Proyecto de Ley número 310 de 2020 Cámara, por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional, que contó con la autoría de 21 parlamentarios conforme consta en la

Gaceta del Congreso número 739 del 19 de agosto de 2020.

Los autores de dicha iniciativa fueron:

Honorable Representante Erasmo Elías Zuleta Bechara
Honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado
Honorable Representante Cario Julio Bonilla Soto
Honorable Representante Yamil Hernando Arana Padaui
Honorable Representante John Jairo Roldan Avendaño
Honorable Representante Jaime Felipe Iazada Polanco
Honorable Representante Néstor Leonardo Rico Rico
Honorable Representante Wilmer Carrillo Mendoza
Honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda
Honorable Representante Salim Villamil Quessep
Honorable Representante Jhon Jairo Cárdenas Moran
Honorable Representante Katherine Miranda Peña
Honorable Representante Alejandro Carlos Chacón
Honorable Representante José Gabriel Amar Sepúlveda
Honorable Representante Nidia Marcel Osario Salgado
Honorable Representante Fabio Fernando Arroyave Rivas
Honorable Senador Ciro Alejandro Ramírez
Honorable Senador José Alfredo Gnecco
Honorable Senador Andrés García Zuccardi
Honorable Senador Mauricio Gómez Amín
Honorable Senador Richard Aguilar

Después del trámite legislativo respectivo adelantado por las comisiones terceras y las plenarias de las respectivas corporaciones, el proyecto se convirtió en la Ley 2112 de 2021.

3. Problemática a resolver.

La compleja situación fiscal que atraviesa el país dificulta la asignación de recursos públicos para diferentes fines, bien sea que estos sean con el objetivo de invertir en infraestructura, sector agropecuario, salud u otros.

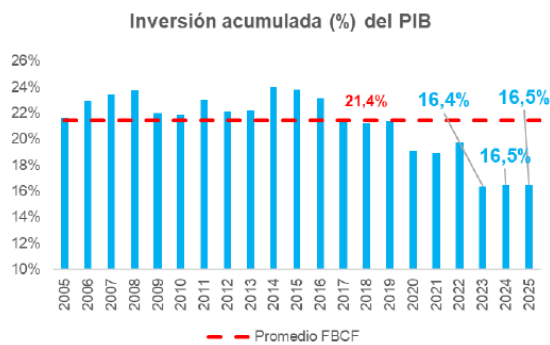
Dado lo anterior, la presente iniciativa al procurar la inversión de recursos que ya administran los fondos de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad en el tejido empresarial colombiano y que esta no ejerce presión sobre las finanzas públicas, permitiría, entre otras, mejorar el nivel de inversión de la nación, liberar de presiones fiscales al país y democratizar las inversiones de los fondos de pensiones en las diferentes empresas y sectores del país, entre otras.

Bajo nivel de inversión en Colombia.

Desde el punto de vista de la demanda, la medición de la inversión en el Producto Interno Bruto (PIB), es la variable macroeconómica que nos habla sobre las perspectivas de un país. De esta variable se puede colegir que, si las asignaciones hoy son altas en el sector educativo, por ejemplo, en el futuro los dividendos del país por hoy invertir en este sector, serán muy positivos, o si las inversiones hoy son altas en infraestructura de transporte, la competitividad del país mejorara en los años venideros, o si la inversión hoy es alta en el sector defensa, las condiciones de seguridad mejoraran en los años venideros.

Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, la participación promedio de la inversión en el país con relación al PIB entre los años 2005 y 2024 fue del 21.4%, pero durante los años 2023, 2024 y 2025

esta participación estuvo por debajo del promedio alcanzando niveles del 16.4% en 2023 y 16.5% para los años 2024 y 2025 respectivamente, logrando mínimos históricos en los últimos 20 años tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica:



Fuente: Cálculos propios con información Dane.

De esta forma, y considerando como se expone en la presente exposición de motivos que la proporción de recursos que administran los fondos de ahorro individual invertidos en el exterior es del 42%, el espacio para repatriar parte de estos recursos, es aun suficientemente amplio y pueden incrementar la inversión que se realiza en el país sin sacrificar la seguridad y rentabilidad de los ahorradores siempre y cuando las mismas cumplan con los lineamientos de inversión fijados por la reglamentación que expida el Gobierno nacional, tal como se estipula en el texto del parágrafo del artículo 100 de la Ley 100.

Compleja situación fiscal de la Nación.

De conformidad con el Informe del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (Carf) al Congreso de la República de Colombia¹, la situación fiscal del país al cierre de 2026 luce bastante exigente, con las estimaciones de déficit primario y déficit total, superiores a las estimadas por el Gobierno nacional. El precitado informe indica:

“El Carf estima en su escenario central que el déficit primario será 3,7% del PIB en 2026 (Cuadro 7). Esta proyección es 1,6% del PIB superior a la del Gobierno (2,1% del PIB) y 0,2% del PIB mayor al del 2025. De hecho, en caso de materializarse el escenario base del Carf, el déficit primario sería superior al observado en 2021 (3,6% del PIB),

pleno año de pandemia, con la gran diferencia que en 2026 se identifican presiones de exceso de demanda que van en contravía de una postura fiscal expansiva. Más aún, el déficit primario proyectado por el Comité es 3,3 veces más alto que el promedio de la última década (1,1% del PIB) excluyendo los años de pandemia (2020 y 2021). El déficit total, por su parte, ascendería a 6,7% del PIB, superior en 0,4% del PIB al observado en 2025. El cumplimiento de la meta fiscal del Gobierno para 2026 requeriría, según cálculos del Carf, un ajuste de COP 32,1 billones.

El incumplimiento de la meta fiscal del Gobierno para 2026 dificulta la materialización de la senda de retomo a la Regla Fiscal. En junio de 2025 el Confis estableció que la meta de déficit primario de 2027 es 0,3% del PIB, y el Gobierno se comprometió a retomar plenamente al cumplimiento de la Regla Fiscal en 2028. El Carf estima que en ese año el balance primario consistente con lo que estipula la Ley 2155 de 2021 sería de alrededor de 0,4% del PIB. En el caso de que se materialice el escenario fiscal base del Carf, el ajuste requerido para cumplir con la senda definida por el Confis a 2027 sería de 3,4% del PIB, y a 2028 de 4,1% del PIB, lo cual luce muy exigente”. (Pág. 38).

Con el anterior panorama financiero, se dificulta exigir mayores inversiones del Presupuesto General de la Nación (PGN) hacia los territorios, y lo que es aún más complejo y urgente: para la reconstrucción o alivio de las condiciones de vida de los departamentos afectados por la ola invernal y el terremoto de 2026. Por lo anterior, la presente iniciativa se convierte en una fuente alterna de recursos para apalancar la inversión necesaria en sectores fundamentales del país sin ejercer mayor presión sobre el erario.

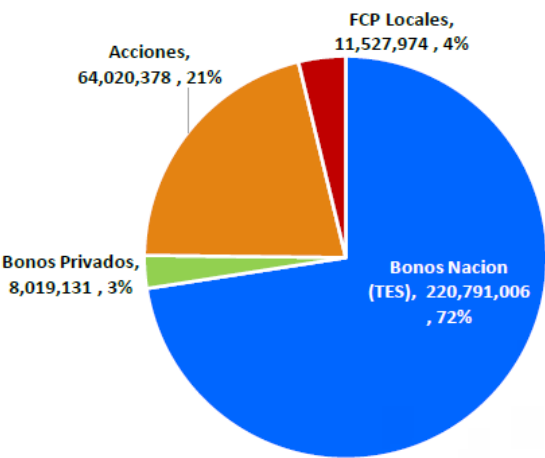
Concentración de las inversiones de los fondos de pensiones en un número reducido de compañías.

A julio de 2026, de un total de recursos administrados por los fondos de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad del orden de COP\$ 574.6 billones, COP\$ 304 billones se encontraban invertidos en Colombia (53% de los recursos), COP\$ 244 billones en el extranjero (42%) y COP\$ 26 billones en otras inversiones y operaciones.

De los recursos invertidos en Colombia, COP\$ 220.7 billones se encuentran invertidos en títulos de deuda pública (TES) (72% del total), COP\$ 64 billones en acciones (21% del total), COP\$ 11.5 billones en Fondos de Capital Privado (4%) del total y COP\$ 8 billones en bonos.

¹ Disponible en https://www.carf.gov.co/documentos-tecnicos/informes-al-congreso-de-la-republica/-/document_library/xops/view_file/3258064?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_xops_redirect=https%3A%2F%2Fwww.carf.gov.co%3A443%2Fdocumentos-tecnicos%2Finformes-al-congreso-de-la-republica%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_xops%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview&_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_xops_fileEntryId=3258064

INVERSIONES EN EL PAIS DE LOS RECURSOS ADMINISTRADOS FONDOS DE PENSIONES DEL Rais



Fuente: Cálculos propios con información Dane.

De los precitados recursos, los COP\$ 64 billones en acciones se encuentran invertidos en no más de 69 compañías listadas en bolsa² y los COP\$ 8 billones de bonos en no más de 100 compañías emisoras, y muchas de ellas, pertenecen al sector financiero colombiano, propietarias de los mismos fondos administradores de pensiones.

Cabe resaltar que mientras COP\$ 292 billones financian a 170 instituciones (el Estado, 69 emisores de acciones y 100 emisores de bonos), el stock de empresas en Colombia en 2025 fue de 1.805.564 compañías³.

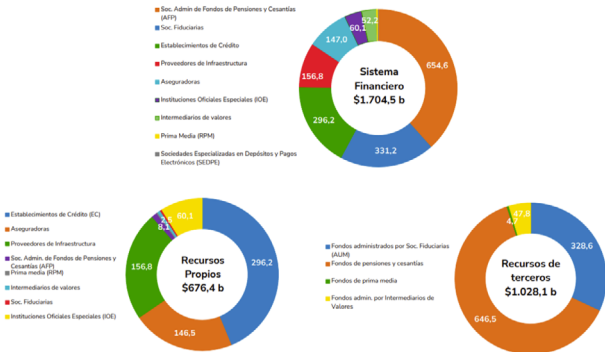
4. Panorama del portafolio de inversión de los fondos de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad.

Los fondos de pensiones constituyen en Colombia el inversionista institucional más grande del país, gracias a los recursos que invierte. De conformidad con la información pública dada a conocer por la Superintendencia Financiera de Colombia el portafolio total del sistema financiero del país, asciende a julio de 2026 a COP\$ 1.070,5 billones, de los cuales las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías administran COP\$ 654.6 billones (38%) del total, seguido por las sociedades fiduciarias quienes administran COP\$ 331.2 billones (19% del total) y los establecimientos de crédito con COP\$ 296.2 billones o 17,3% del total.

² De conformidad con la Carta Circular 50 de 2026 de la Superfinanciera, a julio de 2026 cotizan en bolsa 69 acciones, de las cuales 30 tienen alta o mediana bursatilidad, 5 baja bursatilidad, 7 mínima bursatilidad y 27 no presentaron bursatilidad alguna en los últimos 4 meses.

³ Según Mincomercio en informe disponible en <https://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-tejido-empresarial>

COMPOSICIÓN DEL PORTAFOLIO DE INVERSIONES POR TIPO DE ENTIDAD JUL-26



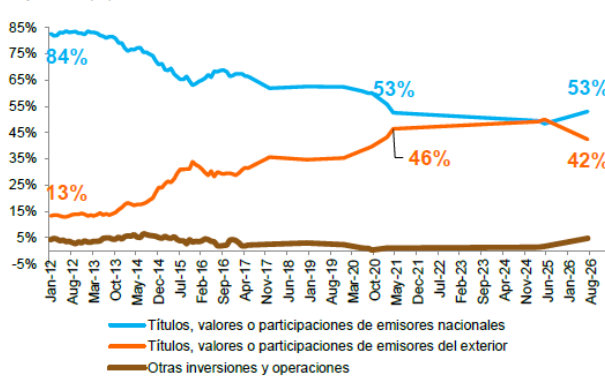
Fuente: Cálculos propios con información Superfinanciera.

Así las cosas, a julio de 2026, si se excluyen las cesantías, el tamaño del portafolio de recursos administrado por los fondos de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad (Rais), incluyendo los fondos conservadores, moderado, de mayor riesgo y de retiro programado, ascendía a COP\$ 574.6 billones. Por tamaño de portafolio, el moderado administra la mayor cantidad del ahorro (COP\$ 289 billones), seguido del fondo de mayor riesgo (COP\$ 179 billones), el fondo de retiro programado (COP\$ 54 billones) y el fondo conservador (COP\$ 51 billones).

El régimen de inversiones de los precitados recursos, en su mayor parte reglamentado a través del Decreto número 2555 de 2010, permite la inversión de parte de estos ahorros en el exterior a través de diferentes vehículos: acciones, bonos, divisas, etc.

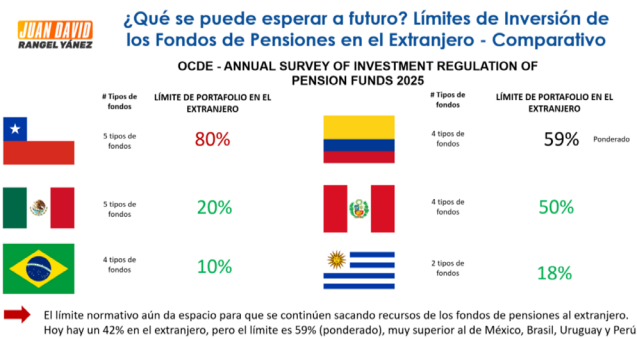
Como se puede observar en la siguiente gráfica, como proporción de los recursos administrados por los fondos del Rais mientras en el año 2012 el 84% del ahorro pensional se encontraba invertido en Colombia, a julio de 2026 la proporción del ahorro invertido en el país ascendía al 53%. Entretanto, mientras en el año 2012 el 13% del ahorro pensional se encontraba invertido en el exterior, a julio de 2026 el 42% del ahorro se encontraba invertido fuera del país.

Proporción (%) de las inversiones de los fondos del RAIS en Colombia Vs Exterior



Fuente: Cálculos propios con información Superfinanciera.

En términos comparativos con respecto a países de la región, se encuentra que en países como Brasil tan solo el 10% del ahorro pensional puede ser invertido en el exterior, en Uruguay el 18%, en México el 20% y en Perú el 50%. Si se pondera la proporción de recursos que el régimen de inversiones en Colombia permite que sean invertidos en el exterior, aproximadamente el 59% del ahorro pensional puede ser invertido en el exterior (hoy día el 53% se encuentra invertido en el exterior). Tan solo Chile en la región, supera los límites de inversiones en el exterior, permitiendo que sean invertidos hasta el 80% de los ahorros pensionales fuera del país.



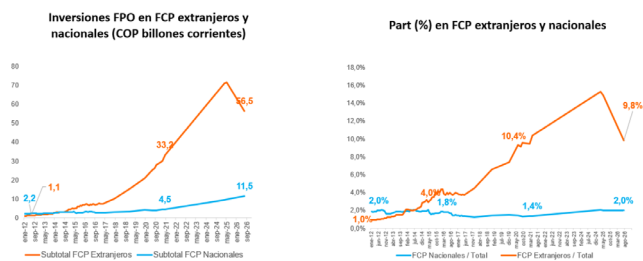
Fuente: OCDE - Annual Survey Of Investment Regulation Of Pension Funds 2025

Como se enunció anteriormente, de un total de recursos administrados por los fondos de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad del orden de COP\$ 574.6 billones, COP\$ 304 billones se encontraban invertidos en Colombia (53% de los recursos), COP\$ 244 billones en el extranjero (42%) y COP\$ 26 billones en otras inversiones y operaciones.

De igual forma, de los recursos invertidos en Colombia, COP\$ 220.7 billones se encuentran invertidos en títulos de deuda pública (TES) (72% del total), COP\$ 64 billones en acciones (21% del total), COP\$ 11.5 billones en Fondos de Capital Privado (4%) del total y COP\$ 8 billones en bonos.

Ahora bien, con respecto a las inversiones por clase de activo, específicamente en Fondos de Capital Privado locales y del exterior, como se observa en la siguientes graficas mientras para el año 2012 se encontraban invertidos en el exterior COP\$ 1.1 billones correspondientes al 1% del ahorro pensional de aquel entonces, a julio de 2026 se encontraban invertidos, financiando compañías del exterior, COP\$ 56.5 billones equivalentes al 9.8% del ahorro pensional.

Entre tanto, en Fondos de Capital Privado locales, mientras en el 2012 se encontraban invertidos COP\$ 2.2 billones equivalentes al 2% de los ahorros pensionales, a julio del 2026 se encontraban invertidos COP\$ 11.5 billones, equivalentes al mismo 2% del ahorro pensional colombiano, es decir, aun no se ha llegado al mínimo establecido de 3% en la Ley 2112 de 2021.



Fuente: Cálculos propios con información Superfinanciera.

5. Panorama de los fondos de capital privado en Colombia.

Un Fondo de Capital Privado (FCP) es un mecanismo de inversión gestionado por profesionales, cuyo propósito es generar rendimientos para sus inversionistas en el mediano y largo plazo, a través de la inversión de recursos en empresas y proyectos. En Colombia, estos fondos deben destinar al menos dos terceras partes (2/3) de los aportes realizados por sus inversionistas a la adquisición de activos o derechos con contenido económico que no correspondan a valores inscritos en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE).

Los Fondos de Capital Privado (FCP) se encuentran regulados principalmente por el Decreto número 2555 de 2010, posteriormente modificado por el Decreto número 1242 de 2013, que los reconoce como Fondos de Inversión Colectiva (FIC) de carácter cerrado. Adicionalmente, el Decreto número 1984 de 2018 establece disposiciones particulares aplicables a este tipo de vehículos de inversión⁴.

Las estrategias de inversión de los FCP son las siguientes⁵:

Adquisición y crecimiento: Inversiones dirigidas a empresas que se encuentran en procesos de expansión, crecimiento o consolidación dentro de diferentes sectores económicos. Los fondos orientados a adquisiciones suelen obtener participaciones de control, mientras que los fondos de crecimiento generalmente invierten en participaciones minoritarias con el propósito de fortalecer el desarrollo y la expansión de las compañías.

Capital emprendedor: Inversiones enfocadas en compañías que se encuentran en fases iniciales de desarrollo, principalmente aquellas con modelos de negocio basados en tecnología y un elevado potencial de crecimiento. En Colombia, estas inversiones suelen dirigirse a empresas que cuentan con un Producto Mínimo Viable (MVP) y/o que han demostrado una primera validación de su propuesta en el mercado.

Deuda privada: Estrategias mediante las cuales los fondos proporcionan financiación directamente a empresas a través de diferentes instrumentos de deuda, evitando la intermediación de la banca tradicional. Entre los principales instrumentos

4 <https://colcapital.org/wp-content/uploads/2026/05/Estudio-de-la-industria-2025-2026-1.pdf>
5 Ibid.

se encuentran los préstamos privados, bonos estructurados, operaciones de *factoring*, *leasing* y otras alternativas de crédito privado.

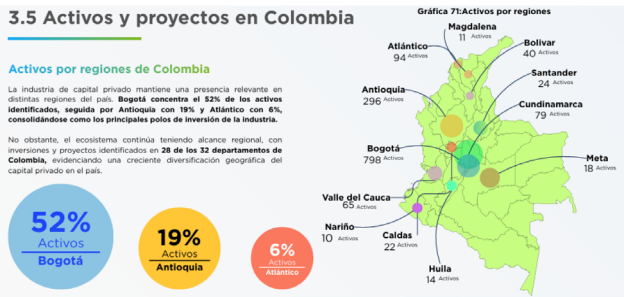
Impacto: Inversiones orientadas no solo a obtener rendimientos financieros, sino también a producir resultados positivos y cuantificables en ámbitos sociales y/o ambientales. Estas estrategias se concentran en empresas, activos y modelos de negocio que buscan ofrecer soluciones innovadoras frente a desafíos relacionados con aspectos sociales, ambientales y de inclusión.

Infraestructura: Inversiones destinadas a activos vinculados con el desarrollo de infraestructura en sectores como energía, transporte, carreteras, puertos, aeropuertos y telecomunicaciones, además de actividades relacionadas con petróleo y gas e infraestructura de carácter social, entre otros.

Inmobiliario: Inversiones en activos y proyectos del sector inmobiliario, tanto en desarrollos en proceso de construcción como en propiedades destinadas a generar ingresos. Comprenden diferentes segmentos, entre ellos oficinas, centros logísticos, vivienda, establecimientos comerciales y proyectos de uso mixto.

De conformidad con la Asociación Colombiana de Capital Privado (Colcapital), la industria de FCP ha apalancado en el país más de 2100 activos o proyectos en diferentes regiones y sectores. De estos, 1157 activos correspondieron al sector inmobiliario, 502 a capital emprendedor, 164 a activos de adquisición/crecimiento, 126 de impacto,98 de infraestructura y 74 de deuda privada⁶.

De igual forma, los activos donde han invertido los FCP se han esparcido a lo largo y ancho de todo el territorio nacional como lo muestra el siguiente mapa dado a conocer por Colcapital:



En conjunto, la industria de FCP ha contribuido a la generación de más de 498 mil empleos asociados a los activos en los que ha invertido. De esta cifra, aproximadamente 176 mil empleos provienen de inversiones en infraestructura, 140 mil corresponden a actividades de adquisición y crecimiento, 68 mil están relacionados con activos inmobiliarios, 62 mil

con inversiones en deuda privada, 29 mil con activos de capital emprendedor y 20 mil con inversiones orientadas a generar impacto⁷.

6. Beneficios de la iniciativa.

Con las disposiciones planteadas en la presente iniciativa, que incluyen un parágrafo transitorio estableciendo que como mínimo, un 10% de los recursos se deberán invertir en Fondos de Capital Privado y/o deuda privada, en empresas colombianas o proyectos productivos en Colombia hasta el año 2036, utilizando las cifras obtenidas a julio de 2026, se tendría que los fondos del Rais deberían invertir en el país como mínimo COP\$ 45 billones adicionales a los COP\$ 11 billones invertidos hoy.

Cifras en COP\$ Billones	
	jul-26
TOTAL PORTAFOLIO FPO	574.600.983
Mínimo FCP Locales Ley 2112 (3%)	17.238.029
Efectivo en FCP Locales a jul-26	11.527.974
Pendiente para Mínimo	5.710.056
Mínimo FCP Locales PL (10%)	57.460.098
Pendiente para Mínimo	45.932.124

7. Declaración de impedimento.

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, a continuación, se describen algunas circunstancias o eventos que podrían generar un eventual conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286 de la misma ley, aclarando que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, por lo que estos no se limitan a los aquí expuestos. Esta descripción es de manera meramente orientativa:

- Que, de la participación o votación de este proyecto, surja para el Congresista un beneficio particular, actual y directo, en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª, por la inyección de capital en fondos de capital privado donde tenga alguna participación.

8. Contenido del proyecto de ley.

La presente iniciativa consta de 2 artículos.

El artículo 1º modifica el artículo 2º de la Ley 2112 de 2021 cambiando el porcentaje establecido en dicho inciso del 3% a 7.5% y adicionando un parágrafo transitorio que indica que dicho porcentaje hasta el año 2036 será del 10% con el objetivo que el diferencial de 2.5 puntos porcentuales sean invertidos, a través de los precitados mecanismos, en los territorios afectados por la ola invernal y el terremoto del año 2026, conforme a reglamentación que expida el Gobierno nacional.

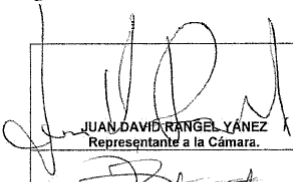
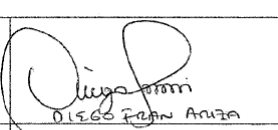
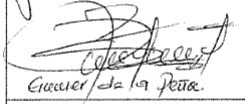
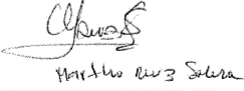
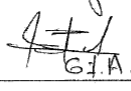
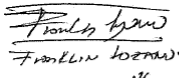
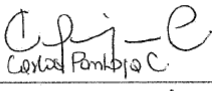
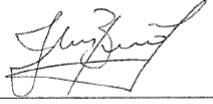
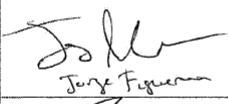
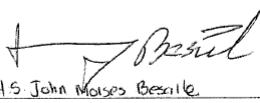
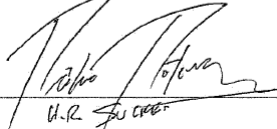
El artículo 2º, trata sobre la vigencia de la ley.

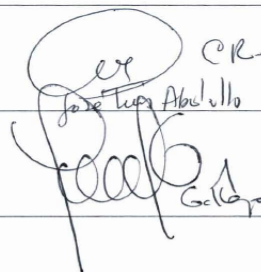
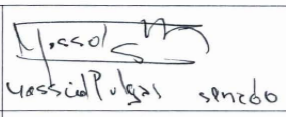
A continuación, se presenta un comparativo de la legislación actual y la propuesta:

⁶ Adquisición y crecimiento: Inversiones en empresas en etapas de crecimiento, expansión o consolidación en diversos sectores económicos. Los fondos de adquisición suelen tomar participaciones mayoritarias, mientras que los fondos de crecimiento generalmente adquieren participaciones minoritarias para impulsar el desarrollo y escalamiento de las compañías.

⁷ *ibid.*

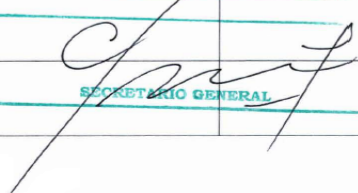
LEY 2112 DE 2021 (Julio 29) <i>por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional.</i> El Congreso de Colombia DECRETA:	PROYECTO DE LEY NUMERO DE 2026 CAMARA <i>por medio de la cual se modifica un Artículo a la Ley 2112 de 2022, por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional.</i>
Artículo 2°. Modifíquese el inciso 2° del Artículo 100 de la Ley 100 de 1993, <i>por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones</i>, y adiciónese un párrafo al mismo artículo, los cuales quedaran así: “Como mínimo, un 3% de los recursos se deberán invertir en Fondos de Capital Privado y/o deuda privada, incluidos los fondos que invierten en fondos de capital privado y/o deuda privada, conocidos como “fondos de fondos” siempre y cuando estos recursos sean invertidos en empresas colombianas o proyectos productivos en Colombia a fin de fortalecer el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial del país. No se consideraran para el cálculo de este porcentaje las inversiones a las empresas extractivas del sector minero energético y a las vinculadas económicamente a las administradoras del régimen de ahorro individual con solidaridad o pertenecientes a grupos empresariales o conglomerados financieros de estas instituciones, salvo que se trate de fondos de capital privado y/o deuda privada que destinen al menos dos terceras (2/3) partes de los aportes de sus inversionistas a proyectos de infraestructura, ya sea bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP) descrito en la Ley 1508 de 2012 y/o bajo las condiciones que determine el Gobierno nacional para las nuevas generaciones y proyectos de infraestructura. En cualquier caso, las inversiones en Títulos de Deuda Pública no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) del valor de los recursos de los Fondos de Pensiones”. “Parágrafo. Para la realización de las inversiones que computan para el cumplimiento del porcentaje mínimo del 3% establecido en el inciso segundo del presente artículo, estas deberán cumplir con los lineamientos fijados por la reglamentación que expedida el Gobierno nacional y/o por las políticas de inversión de las administradoras, los cuales deberán tener en cuenta dentro de sus objetivos que la inversión de recursos se realice dentro de un marco de adecuada seguridad y que mejore las condiciones de riesgo y retorno de la cuentas individuales de los afiliados, entre otros”.	Artículo 1°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 2112 de 2021 el cual quedará así: “Modifíquese el inciso 2° del artículo 100 de la Ley 100 de 1993, <i>por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones</i>, y adiciónese un párrafo y un párrafo transitorio al mismo artículo, los cuales quedaran así: “Como mínimo, un 7.5% de los recursos se deberán invertir en Fondos de Capital Privado y/o deuda privada, incluidos los fondos que invierten en fondos de capital privado y/o deuda privada, conocidos como “fondos de fondos” siempre y cuando estos recursos sean invertidos en empresas colombianas o proyectos productivos en Colombia a fin de fortalecer el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial del país. No se consideraran para el cálculo de este porcentaje las inversiones a las empresas extractivas del sector minero energético y a las vinculadas económicamente a las administradoras del régimen de ahorro individual con solidaridad o pertenecientes a grupos empresariales o conglomerados financieros de estas instituciones, salvo que se trate de fondos de capital privado y/o deuda privada que destinen al menos dos terceras (2/3) partes de los aportes de sus inversionistas a proyectos de infraestructura, ya sea bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP) descrito en la Ley 1508 de 2012 y/o bajo las condiciones que determine el Gobierno nacional para las nuevas generaciones y proyectos de infraestructura. En cualquier caso, las inversiones en Títulos de Deuda Pública no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) del valor de los recursos de los Fondos de Pensiones”. “Parágrafo. Para la realización de las inversiones que computan para el cumplimiento del porcentaje mínimo del 7.5% establecido en el inciso segundo del presente artículo, estas deberán cumplir con los lineamientos fijados por la reglamentación que expedida el Gobierno nacional y/o por las políticas de inversión de las administradoras, los cuales deberán tener en cuenta dentro de sus objetivos que la inversión de recursos se realice dentro de un marco de adecuada seguridad y que mejore las condiciones de riesgo y retorno de la cuentas individuales de los afiliados, entre otros”. Parágrafo Transitorio. Hasta el año 2036, el porcentaje del 7.5% de que trata el inciso segundo y el párrafo del presente artículo, será del 10%, con el objetivo que el diferencial de 2.5 puntos porcentuales sean invertidos, a través de los precitados mecanismos, en los territorios afectados por la ola invernal y el terremoto del año 2026, conforme a reglamentación que expida el Gobierno nacional”. Artículo 2°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

 JUAN DAVID RANGEL YÁÑEZ Representante a la Cámara.	 Diego Fran Ariza
 Milene Jarava Díaz	
Julio Roberto	 Martín Ruiz Solera
 G.J.A.	 Franklin Lozano
 Cortés Pombo C.	 Jaime Pardo Martínez
 Jorge Figueroa	 Jorge Figueroa
 H.S. John Moises Becerra	 H.R. Luis Cordero

 José Tovar Abuelillo	 Carlos Pulgar
 Golda	

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GEN.

El día 29 de Septiembre del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Ato Legislativo
No. 403 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito por 
DAVID RANGEL, DIEGO FRAN ARIZA


SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO	
Gaceta número 1464 - viernes, 2 de octubre de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	Págs.
PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA	
Proyecto de Ley Estatutaria número 385 de 2026 Cámara, mediante la cual se desarrolla el artículo 64 de la Constitución Política y se reconocen los derechos inherentes al campesinado - Ley Estatutaria del Campesinado.	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de Ley número 390 de 2026 Cámara, por medio de la cual se adiciona la Ley 1437 de 2011 para garantizar el control humano significativo en determinadas decisiones administrativas que utilicen inteligencia artificial.	7
Proyecto de Ley número 403 de 2026 Cámara, por medio de la cual se modifica un artículo a la Ley 2112 de 2022, por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional.	14