



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° 1463

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

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 381 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se establecen garantías procesales en la etapa de averiguación preliminar en los procesos administrativos sancionatorios de protección de la competencia y libre mercado.

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación de Proyecto de Ley número 381 de 2026 Cámara, por medio de la cual se establecen garantías procesales en la etapa de averiguación preliminar en los procesos administrativos sancionatorios de protección de la competencia y libre mercado.

Respetado doctor Sánchez:

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, y particular actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992 (reglamento del Congreso de la República), en nuestra calidad de Congresistas de la República, radicamos ante su despacho el **Proyecto de Ley número 381 de 2026 Cámara, por medio de la cual se establecen garantías procesales en la etapa de averiguación preliminar en los procesos administrativos sancionatorios de protección de la competencia y libre mercado.**

Cordialmente,

EIMY JULIETH SUÁREZ GONZÁLEZ	JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ
Representante a la Cámara Norte de Santander	Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 381 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se establecen garantías procesales en la etapa de averiguación preliminar en los procesos administrativos sancionatorios de protección de la competencia y libre mercado.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer el procedimiento administrativo que deberá adelantar la Superintendencia de Industria y Comercio en la etapa de averiguación preliminar, en el marco de procesos administrativos sancionatorios adelantados en materia de protección de la competencia y competencia desleal.

Artículo 2º. Principios. En la etapa de averiguación preliminar de los procedimientos administrativos que adelante la Superintendencia de Industria y Comercio se aplicarán las garantías constitucionales del debido proceso, la parte Primera del Código Contencioso Administrativo y de Procedimiento Administrativo y el Código General del Proceso en materia probatoria.

Artículo 3º. Averiguación preliminar. Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria en materia de protección de la competencia y competencia desleal podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Con el fin de establecer la posible ocurrencia de los hechos y determinar los presuntos responsables, se adelantará la averiguación preliminar. La averiguación preliminar tendrá una duración máxima de dieciocho (18) meses, prorrogables por un término igual mediante auto motivado. Concluido este plazo, la Superintendencia de Industria y Comercio deberá decidir entre el archivo definitivo de las diligencias o la apertura de investigación formal.

Parágrafo. Las actuaciones adelantadas en la etapa de averiguación preliminar serán reservadas para terceros. La SIC tendrá la obligación de comunicar a quien pueda estar implicado en la actuación una vez sea individualizado dentro del proceso. La Superintendencia de Industria y Comercio deberá conservar el registro de la queja o denuncia, garantizando la protección de la identidad del denunciante cuando las circunstancias lo requieran.

Artículo 4º. Decreto y práctica de pruebas. Solo se podrá ordenar la práctica de los medios de prueba contemplados en el Código General del Proceso. Cuando se decreta la declaración de terceros o testimonios, su práctica se regirá por las reglas establecidas en el Código General del Proceso y se llevará a cabo en una diligencia independiente y separada de la visita de inspección.

Artículo 5º. Garantía de defensa del implicado. Quien tenga conocimiento de la existencia de una averiguación preliminar en su contra y antes de que se formule pliego de cargos, podrá solicitar al correspondiente funcionario que le reciba exposición libre y espontánea, para cuya diligencia podrá designar un apoderado que lo asista y lo represente durante el proceso, y así se le hará saber al implicado, sin que la falta de apoderado constituya causal que invalide lo actuado.

En ningún caso podrá ordenarse, permitirse o practicarse la inspección, retención, acceso o reproducción de documentos, comunicaciones, archivos o cualquier otro elemento protegido por el secreto profesional del abogado. Toda información amparada por esta garantía deberá ser excluida de la actuación administrativa y no podrá ser valorada como prueba en ningún procedimiento.

Artículo 6º. Procedencia de las visitas de inspección. Para la verificación o esclarecimiento de hechos objeto de averiguación preliminar, podrá ordenarse la visita de inspección sobre personas, lugares, cosas o documentos. Esta visita tendrá carácter excepcional y solo procederá cuando sea estrictamente necesaria como medio de prueba. Su realización deberá estar debidamente motivada mediante acto administrativo.

Artículo 7º. Decreto de la visita de inspección. El acto administrativo que ordene la visita de inspección deberá precisar con claridad:

1. Los hechos objeto de verificación y el propósito de la diligencia.
2. La fecha, hora y lugar de inicio de la visita.
3. La identidad del sujeto o entidad objeto de inspección, con información completa del vigilado.
4. El objeto de la visita, formulado de manera clara, coherente y concisa.
5. La duración estimada de la diligencia.
6. El equipo designado para la visita, con indicación del coordinador responsable de su ejecución.

Parágrafo 1º. Los funcionarios de la Superintendencia de Industria y Comercio deberán identificarse mediante su carné institucional y la credencial de visita expedida por el jefe de la dependencia correspondiente.

Parágrafo 2º. Se prohíbe la participación de contratistas en la ejecución de visitas de inspección y recolección de pruebas. Solo podrán llevar a cabo estas diligencias los funcionarios públicos debidamente designados.

Parágrafo 3º. No podrán realizarse visitas de inspección a las autoridades electorales, organismos de control y demás órganos autónomos e independientes establecidos en la Constitución.

Artículo 8º. Práctica de la visita de inspección. En la práctica de la visita de inspección se observarán las siguientes reglas:

1. La diligencia se iniciará en el lugar ordenado y se practicará. En el auto que decreta esta prueba se señalará si es necesaria la presencia del representante legal si el posible autor de la falta es persona jurídica, o de la persona natural.
2. El funcionario a cargo de adelantar la diligencia identificará las personas, cosas o hechos examinados. De oficio o a petición del sujeto sobre quien recae la indagación preliminar, podrá ordenar las pruebas que se relacionen con los hechos objeto de la visita. Los sujetos objeto de la indagación preliminar podrán dejar las constancias del caso.

El funcionario a cargo de adelantar la diligencia, al finalizar, deberá levantar un acta que debe contener la relación precisa de la totalidad de la información recaudada, de los medios de prueba practicados y las manifestaciones realizadas por el sujeto objeto de una eventual investigación en virtud de su derecho a la defensa y contradicción.

Si en el curso de la averiguación preliminar se identifica la posible comisión de delitos, la autoridad administrativa deberá coordinar con la Fiscalía General de la Nación para que esta, conforme al Código de Procedimiento Penal, practique la inspección correspondiente bajo el control de un juez de garantías.

No podrá realizarse inspección alguna sobre dispositivos electrónicos personales sin una orden judicial expresa. Solo podrán inspeccionarse dispositivos electrónicos de naturaleza empresarial, y la recolección de datos deberá efectuarse en presencia del representante legal de la empresa o de un autorizado debidamente acreditado.

Así mismo, la entidad no podrá sustraer equipos de cómputo o dispositivos electrónicos del lugar donde se desarrolla la visita, por lo cual, de ser necesario, deberá contar con el equipo tecnológico necesario para tomar las copias espejo de estos equipos.

5. El funcionario a cargo de la diligencia podrá ordenar que se hagan planos, calcos, reproducciones, experimentos, grabaciones

y que durante la diligencia se proceda a la reconstrucción de hechos o sucesos, para verificar el modo como se realizaron.

Parágrafo 1º. La visita de inspección no podrá extenderse a hechos distintos de los señalados en el auto que la decreta.

Parágrafo 2º. Habrá lugar a la imposición de las sanciones, previo proceso administrativo sancionatorio, en los casos de obstrucción a la averiguación preliminar o la omisión en el cumplimiento de las solicitudes de información, órdenes o instrucciones emitidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.

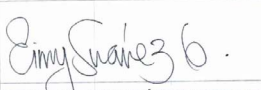
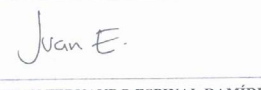
En tales casos, las multas no podrán exceder el cincuenta por ciento (50%) de los montos máximos establecidos en los artículos 25 y 26 de la Ley 1340 de 2009, y se aplicarán conforme a los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

Artículo 9º. Cultura de transparencia. Para fomentar una cultura de denuncia y transparencia en la administración pública y el sector privado, la Superintendencia garantizará medidas de protección al denunciante, asegurando confidencialidad y resguardo de su identidad cuando sea necesario, con el fin de evitar represalias o afectaciones a sus derechos.

Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,


H.R. R. R. C.R. H.R. P. P. T. D. V. C. E. D. E.

 EIMY JULIETH SUÁREZ GONZÁLEZ Representante a la Cámara Norte de Santander	 JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ Senador de la República
---	---

PROYECTO DE LEY NÚMERO 381 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se establecen garantías procesales en la etapa de averiguación preliminar en los procesos administrativos sancionatorios de protección de la competencia y libre mercado.

I. OBJETO:

El presente proyecto de ley tiene como propósito llenar un vacío normativo existente en los procedimientos administrativos sancionatorios en materia de protección de la competencia, al establecer reglas claras, precisas y garantistas para la etapa de averiguación preliminar adelantada por la Superintendencia de Industria y Comercio. En particular, busca asegurar que, desde las fases iniciales de la actuación administrativa, se respeten plenamente los derechos fundamentales de los posibles implicados, especialmente el debido proceso, el derecho de defensa y la contradicción probatoria, sin menoscabar la eficacia de las facultades de investigación del Estado. De esta

manera, la iniciativa pretende fortalecer la seguridad jurídica, equilibrar las cargas entre la administración y los investigados, y dotar de mayor transparencia y legitimidad a las actuaciones en materia de libre competencia y mercado.

II. JUSTIFICACIÓN:

El derecho administrativo sancionador encuentra su fundamento en los principios democráticos y en la separación de poderes. En este sentido, la potestad sancionadora de la administración constituye una facultad conferida por el ordenamiento jurídico con el fin de garantizar la satisfacción de intereses públicos o generales. *De ahí que dicha potestad se configure como una actividad sujeta a límites claros y a mecanismos de control.*¹ Es, entonces, competencia exclusiva del Congreso fijar el procedimiento, tipificar las infracciones y determinar las sanciones mediante leyes o normas con fuerza material de ley.²

En desarrollo de esta potestad, el legislador ha habilitado a diversas autoridades administrativas para ejercer funciones sancionatorias dentro de ámbitos específicos, siempre bajo el marco de facultades no es autónomo ni discrecional en sentido amplio, sino que debe sujetarse a procedimientos previamente definidos por la ley, que aseguren el control del poder punitivo del Estado y la protección efectiva de los derechos de los administrados. En este contexto, cobra especial relevancia la manera en que dichas competencias son ejercidas por las entidades encargadas de su aplicación.

En ese orden de ideas, la Superintendencia de Industria y Comercio se erige como una de las entidades técnicas más relevantes dentro del sistema administrativo colombiano, al concentrar funciones de inspección, vigilancia, control y, en determinados supuestos, de naturaleza sancionatoria. Su creación y evolución responden a la necesidad del Estado de garantizar un orden económico justo, promover la libre competencia y proteger eficazmente los derechos de los consumidores.

Las facultades de inspección, vigilancia y control ejercidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, en adelante SIC, son una manifestación de la potestad administrativa sancionatoria de la administración, que permiten a esta entidad proferir actos administrativos de carácter sancionatorio. Las funciones administrativas son la regla general, sin perjuicio de que excepcionalmente la SIC ejerza funciones jurisdiccionales en casos puntuales de competencia desleal y protección del consumidor, en los cuales dicta sentencias.³

¹ De Colombia, C. C. (n.d.). Corte Constitucional de Colombia. Corte Constitucional de Colombia I Guardián de la Constitución. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/c-211-24.htm>

² Consejo de Estado de Colombia. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicado: 11001030600020140017400(2223). (16 de abril de 2015).

³ Corte Constitucional Sentencia C-537 de 2010. M. P. Juan Carlos Henao Pérez. (30 de junio de 2010).

III. SOBRE EL PROCESO SANCIONATORIO: NORMATIVIDAD RELEVANTE

El procedimiento administrativo sancionatorio está regulado de la siguiente manera por la **Ley 1437 de 2011** (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA), que establece en su artículo 47:

“Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente. (Subrayado por fuera del texto original)

Parágrafo 1º. Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.

Parágrafo 2º. En los procedimientos administrativos sancionatorios fiscales el término para presentar descargos y solicitar o aportar pruebas será de cinco (5) días.

Artículo 48. Periodo probatorio. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior, el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días.

Vencido el periodo probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.

Parágrafo. En los procedimientos administrativos sancionatorios fiscales el término para la práctica de pruebas no será mayor a diez (10) días, si fueran tres (3) o más investigados o se deban practicar en

el exterior podrá ser hasta de treinta (30) días. El traslado al investigado será por cinco (5) días”.

De igual forma, sobre el tema, la **Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,**

mediante concepto 2159 de 2013, explicó los puntos más relevantes del procedimiento administrativo sancionatorio, así:

“Del artículo transcrito se puede inferir que las principales notas que caracterizan este procedimiento administrativo sancionatorio general son:

- 1. No se derogan las leyes especiales preexistentes, de forma que las regulaciones especiales continúan rigiendo.*
- 2. Excluye de su ámbito de aplicación el Código Disciplinario Único, Ley 734 de 2002, y las reglas sancionatorias en materia contractual.*
- 3. Señala el carácter subsidiario del procedimiento ante la ausencia de ley especial que regule la materia.*
- 4. Le da carácter supletorio a este procedimiento frente a los vacíos de los procedimientos especiales.*
- 5. Establece las reglas del procedimiento administrativo sancionatorio, la forma de iniciación de la actuación (de oficio o por solicitud de parte) y las etapas en las que se divide el trámite administrativo (instrucción y juzgamiento).*
- 6. Señala las formalidades de la expedición y notificación del acto administrativo que constituye el pliego de cargos.*
- 7. Hacen parte del pliego de cargos: los hechos que originan la actuación; las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, es decir los sujetos a los que se les imputan los hechos o las conductas no necesariamente son personas físicas; también deben incluirse las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes, es decir, unas y otras deben estar establecidas en leyes preexistentes.*
- 8. Contra el pliego de cargos no contempló la posibilidad de recurso alguno.*
- 9. Luego de notificado el pliego de cargos se abre la posibilidad de la defensa del investigado quien puede hacer usos de su derecho de contradicción y por tanto cuestionar las pruebas de la administración, así como los elementos fácticos y jurídicos del pliego de cargos.*
- 10. Establece la garantía para el investigado de que al solicitar y aportar nuevas pruebas la administración solo podrá rechazarlas de manera motivada”.*

En materia de protección a la competencia la SIC ejerce funciones administrativas de inspección, con fundamento en la **Ley 1340 de 2009**, no obstante, en la citada norma no se regula de manera específica el procedimiento administrativo sancionatorio, por lo

que, de manera general, se debe acudir a lo establecido en el artículo 47 del CPACA. A continuación, se presenta el procedimiento administrativo sancionatorio que adelanta la SIC a cargo de la Delegatura de Protección de la Competencia:

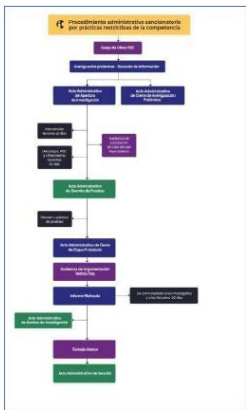


Ilustración 1. Elaboración de Superintendencia de Industria y Comercio.
Fuente: Prácticas restrictivas de la competencia - flujograma de procedimiento sancionatorio.

De acuerdo con el artículo 47 del CPACA, los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales se rigen por la parte primera del CPACA. Teniendo en cuenta que en las normas que regulan las diferentes materias en las que es garante la SIC no existe un procedimiento administrativo especial, este debe sujetarse al procedimiento general referido.

A pesar de que el artículo 47 establece de manera general el procedimiento administrativo sancionatorio, para la etapa inicial de este, que se conoce como averiguación preliminar, no cuenta con amplio desarrollo en el CPACA. Sobre la finalidad de esta etapa, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente en **Sentencia C-430 de 1997** respecto de la indagación preliminar en materia sancionatoria disciplinaria:

“La indagación disciplinaria es de carácter eventual y previa a la etapa de investigación, pues solo tiene lugar cuando no se cuenta con suficientes elementos de juicio y, por lo tanto, existe duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria; por consiguiente, dicha indagación tiende a verificar, o por lo menos establecer con cierta aproximación, la ocurrencia de la conducta, si ella es constitutiva o no de falta disciplinaria y la individualización o la identidad de su autor”.

Según lo anterior, en la etapa averiguación preliminar se recauda material probatorio inicial para decidir si se formula pliego de cargos iniciando la etapa de investigación propiamente dicha o si se archiva la actuación.

Para el caso de la SIC, en la etapa de averiguación preliminar la entidad recolecta información, ya sea de oficio o por conducto de un quejoso, para determinar si es necesario dar apertura a una investigación administrativa a través de la formulación de cargos en contra de las personas naturales o jurídicas.

En la actualidad, la SIC practica las visitas de inspección basada en una misma entidad⁴, el cual

viene siendo objeto de graves cuestionamientos, tales como:

- 1. Violación del principio de reserva de ley.** La SIC se arrogó facultades legislativas al reglamentar el procedimiento sancionatorio mediante un instructivo sin habilitación legal expresa, máxime cuando se trata de una materia sujeta a reserva legal.
- 2. Falta de control judicial y vulneración del debido proceso.** El instructivo permite visitas sorpresa sin notificación previa ni control judicial, lo que afecta el derecho a la defensa y el principio de contradicción. No se motiva ni informa a los afectados el propósito de la visita.
- 3. Afectación del secreto profesional y la confidencialidad de la información.** Se autoriza el acceso a comunicaciones confidenciales entre abogados y clientes, violando el derecho a la confidencialidad y el secreto profesional.
- 4. Creación de un medio de prueba ilegal.** Se practican “declaraciones” en la visita de inspección, sin que esta prueba esté prevista en el Código General del Proceso (CGP) ni en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Se presenta riesgo de autoincriminación de los afectados sin elementales garantías de contradicción o defensa.
- 5. Violación del derecho a la intimidad y la protección de datos.** Se permite el acceso a información privada y comercial, dado que se exige la entrega de celulares y computadores de los implicados, aun cuando se trate de objetos personales.
- 6. Delegación indebida de funciones sancionatorias.** Se autoriza a contratistas externos, sin vínculo con la administración pública, a realizar inspecciones y recolectar pruebas, comprometiendo la imparcialidad y legalidad del proceso.

En ese orden de ideas, las visitas administrativas de inspección se están adelantando en condiciones que pueden comprometer garantías fundamentales como el debido proceso, el derecho de defensa y la privacidad de los investigados. Esta situación evidencia la necesidad de establecer reglas claras con rango legal, pues la Superintendencia de Industria y Comercio no puede, a través de instrumentos internos, definir los límites de sus propias facultades. Por el contrario, debe sujetarse estrictamente a la ley, garantizando un adecuado equilibrio entre su potestad de inspección, vigilancia y control, y los derechos de los administrados.

⁴ Instructivo Visitas Administrativas de Inspección Versión 5 expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio, en adelante SIC, el 6 de noviembre de

2024. El citado acto administrativo no fue publicado en el Diario Oficial sino en la web de la SIC, a saber: <https://s191.sic.gov.co/SIGI/portal/document/tab.php?&1d=doc=60S&version=5>

En este contexto, el proyecto de ley busca llenar el vacío normativo existente en torno a las reglas que deben regir la actuación de la Superintendencia en la etapa de averiguación preliminar dentro de los procesos por presuntas infracciones al régimen de protección de la competencia y libre mercado, dotando esta fase de mayor certeza jurídica, transparencia y garantías.

En los artículos primero y segundo se define el objeto de la ley y se consagran los principios que orientan la etapa de averiguación preliminar. El artículo 3º regula su procedencia, alcance y duración. **Por su parte, los artículos 4º y 5º desarrollan el régimen probatorio y las garantías de defensa del implicado.** Finalmente, los artículos 6º al 8º establecen las condiciones, límites y reglas que deben observarse en la práctica de las visitas de inspección, como uno de los principales mecanismos de recaudo probatorio en esta etapa.

Si bien la visita de inspección que practica la SIC en materia de protección a encuentra enunciada en el numeral 56 del artículo 1º del Decreto número 4886 de 2011, es necesario que dicha visita de inspección se eleve a una norma con rango de ley, toda vez que su práctica, sin regulación legal específica, compromete principios y garantías procesales que han sido consolidados en el marco del Estado de Derecho para evitar el ejercicio arbitrario del poder público, como el respeto por el debido proceso, la presunción de inocencia y el derecho a la defensa.

Para la OCDE este tipo de visitas de inspección resultan preocupantes, por tratarse de visitas sorpresa no sujetas a revisión judicial:

*“La SIC posee dos importantes herramientas de investigación, las facultades para ordenar medidas cautelares y para realizar visitas sorpresa durante la etapa de averiguación preliminar. Estas herramientas no están sujetas a revisión judicial. La nueva ley no resuelve este problema. Las visitas sorpresa y medidas cautelares deben estar sujetas a supervisión judicial. Una vez iniciada la investigación formal, la SIC carece de la capacidad de realizar allanamientos, es decir del derecho de entrar a los establecimientos sin solicitar permiso de las empresas”.*⁵

Desde 2009, año en que la OCDE alertó sobre dicha situación, no se han tomado medidas al respecto. A la fecha, no se ha establecido un control judicial frente a las visitas de inspección en la etapa de averiguación preliminar.

En este sentido, el proyecto de ley busca definir reglas claras para la procedencia de la práctica de estas visitas de inspección, que, realizadas con delimitación concreta, podrían afectar el principio de confianza legítima y seguridad jurídica del sector a donde se dirigen, esto es, la libre competencia en los mercados.

Así mismo, para evitar el abuso del ejecutivo en la apertura de indagación preliminar en contra de determinados sectores del mercado, en los artículos 9º y 10 se establecen límites legítimos que impiden que la facultad sancionatoria de la SIC se practique de manera temeraria o sobre quejas o denuncias que contengan hechos irrelevantes.

En suma, esta iniciativa no pretende debilitar las facultades de investigación del Estado, sino fortalecerlas mediante su sujeción a reglas claras, transparentes y respetuosas de los derechos fundamentales. Solo a través de un equilibrio adecuado entre eficacia administrativa y garantías procesales es posible consolidar un sistema de protección de la competencia legítimo, confiable y acorde con los estándares internacionales, que brinde seguridad tanto a los agentes del mercado como a la ciudadanía en general.

IV. MARCO JURÍDICO DE COMPETENCIA

Dentro de las disposiciones constitucionales que contemplan las funciones y competencia del Congreso de la República, la Constitución Política de 1991, es clara en señalar en su artículo 114:

“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República, reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes”.

V. DISPOSICIONES LEGALES:

Frente a las disposiciones legales, encontramos desarrollo legislativo de la Ley 3ª de 1992, Ley 5ª de 1992 y la Ley 754 de 2002, que regulan elementos complementarios frente a las funciones legales del Congreso de la República, es así como:

La Ley 5ª de 1992, en su Capítulo VII señala el proceso legislativo constituyente de esta corporación:

“ARTÍCULO 6º. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

(...)

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

(...)

ARTÍCULO 139. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarios.

ARTÍCULO 140. INICIATIVA LEGISLATIVA. Pueden presentar proyectos de ley:

- 1. Los Senadores y Representantes a la Cámara.*
- 2. El Gobierno nacional, a través de los Ministros del Despacho.*
- 3. La Corte Constitucional.*
- 4. El Consejo Superior de la Judicatura.*
- 5. La Corte Suprema de Justicia.*

⁵ OCDE. Derecho y Política de la Competencia En Colombia Séptimo Foro Latinoamericano de competencia, celebrado en Chile los días 9-10 de septiembre de 2009, promovido por el BID y la OCDE. p 10. Disponible en: <https://www.oecd.org/colombia/44111213.pdf>

6. *El Consejo de Estado.*
7. *El Consejo Nacional Electoral.*
8. *El Procurador General de la Nación.*
9. *El Contralor General de la República.*
10. *El Fiscal General de la Nación.*
11. *El Defensor del Pueblo”.*

VI. CONFLICTO DE INTERÉS

De conformidad con lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, que modifica parcialmente el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, el presente proyecto de ley no contempla circunstancias que configuren posibles conflictos de interés por parte de sus autores.

En consecuencia, no se identifican situaciones que puedan afectar la imparcialidad en la discusión y votación de esta iniciativa legislativa, en los términos previstos por la normativa vigente sobre impedimentos y conflictos de interés en el trámite parlamentario.

Por otro lado, la Ley 754 de 2002, *por la cual se modifica el artículo segundo de la Ley 3ª de 1992, en cuanto a la composición de las Comisiones Constitucionales Permanentes.* Señala:

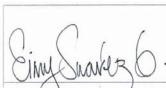
“ARTÍCULO 1º. El artículo segundo de la Ley 3ª de 1992, quedará así: Artículo 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia”.

VII. IMPACTO FISCAL

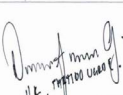
Dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se aclara que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal. En concepto de los autores, la propuesta no implica la creación de nuevas cargas presupuestales ni requiere asignaciones adicionales a las ya previstas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni modifica las fuentes de financiación existentes del Presupuesto General de la Nación.

No obstante, se estará a lo que señalen los conceptos técnicos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo, conforme a los principios de responsabilidad fiscal y sostenibilidad de las finanzas públicas.

Cordialmente,

	
EIMY JULIETH SUÁREZ GONZÁLEZ	JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ
Representante a la Cámara Norte de Santander	Senador de la República


H.R. PAZOS C.R.
Javier Roldi


H.R. PAZOS C.R.

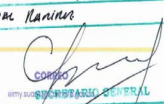
Comisión de Representantes
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de Septiembre del año 2026

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

Nº. 381 Con su correspondiente

Resolución de Motivos, suscrito Por: H.R. EIMY JULIETH SUÁREZ, HS JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ



Comisión

SECRETARÍA GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 387 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones para habilitar la presentación y ejecución de proyectos por parte de Organismos comunales y Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) con cargo a los recursos de Asignación para la Paz OCAD PAZ.

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

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

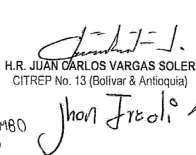
Ciudad.

REFERENCIA: Radicación de proyecto de ley.

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República, nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el **Proyecto de Ley número 387 de 2026 Cámara**, *por medio de la cual se dictan disposiciones para habilitar la presentación y ejecución de proyectos por parte de Organismos comunales y Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) con cargo a los recursos de Asignación para la Paz OCAD PAZ*, con el fin de que inicie su trámite correspondiente y cumplir con las exigencias establecidas por la ley.

Atentamente,


EIDY NORELLA RODRÍGUEZ CANCHIMBO
CITREP P- PACIFICO MEDIO


H.R. JUAN CARLOS VARGAS SOLER
CITREP No. 13 (Bolívar & Antioquia)


Juan Freoli

PROYECTO DE LEY NÚMERO 387 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones para habilitar la presentación y ejecución de proyectos por parte de Organismos comunales y Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) con cargo a los recursos de Asignación para la Paz OCAD PAZ.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer mecanismos normativos para habilitar la postulación y ejecución de proyectos de inversión financiados con recursos de la Asignación para la Paz (OCAD Paz) por parte de Organismos comunales y las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) con arraigo territorial en los municipios con Programas de Desarrollo con enfoque territorial (PDET).

Artículo 2º. Definiciones. Para la correcta interpretación y aplicación de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

Organismos de Acción Comunal PDET. Son las organizaciones comunales de primer grado

(Juntas de Acción Comunal - JAC) y de segundo grado (Asociaciones de Juntas de Acción Comunal - Asocomunal) constituidas legalmente bajo el amparo de la Ley 2166 de 2021, o la norma que la modifique o sustituya, cuyo radio de acción, domicilio formal y base de afiliados se encuentren ubicados dentro de la jurisdicción de municipios (PDET) donde se pretenda ejecutar el proyecto de inversión financiado por la Asignación para la Paz.

Entidades Sin Ánimo de Lucro PDET. Son las personas jurídicas sin ánimo de lucro (asociaciones, cooperativas, entre otras) legalmente constituidas en Colombia, cuyo objeto social principal está orientado al desarrollo social, comunitario, ambiental o productivo, y que cumplen concurrentemente con los siguientes criterios de arraigo territorial en municipios PDETs:

- a) **Domicilio principal:** Estar debidamente activas registradas en la Cámara de Comercio de la jurisdicción correspondiente al municipio PDET o registrar su domicilio principal en dicha zona con una antigüedad no menor a tres (3) años anteriores a la postulación del proyecto.
- b) **Actividad en municipios PDET:** Demostrar experiencia en la ejecución de actividades, proyectos, convenios o contratos en el territorio o subregión PDET correspondiente.

Proyectos de Escala Comunitaria. Aquellas iniciativas de inversión pública orientadas a satisfacer necesidades básicas insatisfechas y comunitarias, cuyo valor no supera los mil (1.000 SMMLV) y cuya área de influencia directa correspondan al ámbito veredal, corregimental o municipal dentro de las subregiones PDET.

CAPÍTULO II

De la Participación en la Asignación para la Paz

Artículo 3°. Criterio de Priorización Comunitario - Territorial para la Paz. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 2056 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 61. En las convocatorias públicas que realice el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD Paz), con el apoyo técnico de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se garantizarán criterios de participación y priorización de proyectos de menor cuantía (hasta 1.000 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes - SMMLV) y de escala comunitaria presentados por los Organismos de Acción Comunal y ESAL territoriales.

Parágrafo. El Gobierno nacional, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las proyecciones de ingresos del Sistema General de Regalías (SGR), establecerá en el decreto de liquidación presupuestal del SGR los lineamientos y ponderaciones necesarios para que los proyectos de escala comunitaria tengan participación en la asignación de recursos de la Asignación para la Paz,

sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos técnicos previstos en la presente ley.

Artículo 4°. Instancias y Ventanilla de Postulación Directa. Los Organismos de Acción Comunal (OC) Territoriales y las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) Territoriales, debidamente constituidas y que cumplan con los requisitos de arraigo territorial establecidos en la presente ley, tendrán la facultad legal de presentar Proyectos de Escala Comunitaria ante el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD Paz), sin requerir la intermediación, coaval o postulación por parte de alcaldías, gobernaciones o entidades étnicas.

CAPÍTULO III

Criterios Técnicos y Flexibilización

Artículo 5°. Lineamientos técnicos diferenciales y flexibilización de requisitos. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), o quienes hagan sus veces, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, diseñarán e implementarán lineamientos técnicos diferenciales, guías metodológicas simplificadas para la formulación, presentación, viabilización y priorización de proyectos de inversión financiados con recursos de la Asignación para la Paz que sean postulados o ejecutados por Organismos comunales y las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) territoriales.

CAPÍTULO IV

De la Ejecución, Supervisión y Control Social

Artículo 6°. Mecanismos de Ejecución. Los proyectos de inversión de escala comunitaria aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD Paz) podrán ser ejecutados a través de entidades públicas habilitadas para tal efecto por la Ley 80 de 1993 y demás normas vigentes de contratación pública, o con Organizaciones de Acción Comunal Territoriales y las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) Territoriales que ostenten la condición de entidades territoriales postulantes del proyecto. En estos últimos casos, el OCAD Paz podrá designar como entidad ejecutora a la ART o a la entidad pública nacional cabeza del sector del proyecto, quien procederá a ejecutar los recursos mediante las siguientes modalidades de contratación directa:

1. **Convenios Solidarios:** Cuando la organización contratista-ejecutora sea un Organismo comunal, se suscribirá un Convenio Solidario en los términos del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 o la norma que lo modifique o sustituya. Para estos efectos de esta ley, el tope de contratación directa bajo esta modalidad será la menor cuantía definida en la legislación colombiana o hasta 1.000 SMMLV.
2. **Convenios de Asociación Pública - Social:** Cuando la organización contratista-ejecutora sea una Entidad Sin Ánimo de Lucro (ESAL)

Territorial, la contratación se realizará mediante convenios de asociación de conformidad con el artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto número 092 de 2017, debiendo la ESAL aportar una contrapartida mínima del diez por ciento (10%) del valor del proyecto, la cual podrá ser representada en especie, mano de obra local, bienes o servicios técnicos valorados a precios de mercado.

Artículo 7º. Esquema de Supervisión, Interventoría y Control Social Comunitario.

Todos los proyectos de inversión ejecutados por los organismos comunales y las ESAL Territoriales en el marco de esta ley estarán sujetos a un régimen riguroso de seguimiento, acompañamiento técnico y control social, estructurado de la siguiente manera:

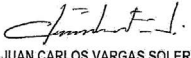
1. **Supervisión Obligatoria:** Cada proyecto contará con supervisión o interventoría que estará contemplada en el presupuesto del proyecto y a cargo de la entidad pública que sea designada por el OCAD Paz como responsable, quien asumirá la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica directa del convenio.
2. **Comité de Veeduría y Control Social Comunitario (Veeduría de Paz):** Como condición para la suscripción del acta de inicio de cualquier Convenio Solidario o de Asociación, la ART conformará un Comité de Veeduría Ciudadana específico para el proyecto, integrado por un mínimo de tres (3) personas de los grupos motores del municipio o Subregión PDET involucrada, que no formen parte de la organización contratista-ejecutora.

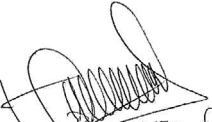
CAPÍTULO V

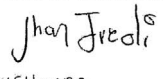
Disposiciones Finales

Artículo 8º. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, será reglamentada por el Gobierno nacional en un plazo no mayor a seis (6) meses, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,


H.R. JUAN CARLOS VARGAS SOLER
CITREP No. 13 (Bolívar & Antioquia)


EDINSON ESPINOZA
CITREP 9 - PACIFICO MEDIO


Juan Fredi


Salent Saboga

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 387 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones para habilitar la presentación y ejecución de proyectos por parte de Organismos comunales y Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) con cargo a los recursos de Asignación para la Paz OCAD PAZ.

Tabla de contenido:

- I. Contexto y justificación del proyecto
- II. Análisis de la iniciativa.
- III. Marco constitucional y legal.
- IV. Articulación con el plan de gobierno “Patria Milagro”.
- V. Contenido del proyecto de ley.
- VI. Conveniencia social y económica (contratación social)
- VII. Transparencia y mitigación del riesgo financiero
- VIII. Declaratoria de conflicto de interés.
- IX. Impacto fiscal.
- X. Consideraciones finales.
- XI. Bibliografía.

I. Contexto y justificación del proyecto

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera situó en el centro de la transformación nacional a los territorios históricamente más afectados por la violencia y la pobreza multidimensional. A través de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR), las comunidades priorizaron miles de iniciativas de diversa índole agrupadas en pilares estratégicos.

Sin embargo, a diez años de la firma del Acuerdo, persiste un cuello de botella institucional: las organizaciones comunitarias quedaron sin facultad para presentar proyectos al OCAD PAZ, y los recursos de la Asignación para la Paz (administrados a través del OCAD Paz) vienen siendo ejecutados por grupos o carteles de contratación o por entidades públicas territoriales como alcaldías y gobernaciones. Esto en la práctica margina a los grupos motores, mesas comunitarias, organismos de Acción Comunal y a las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) de base territorial de la gestión de proyectos del OCAD PAZ que terminan no siendo comunitarios ni respondiendo a las necesidades y prioridades de las comunidades.

Este proyecto de ley busca remover esas barreras normativas mediante la asignación de recursos de Asignación Paz para proyectos de escala comunitaria, permitiendo que las organizaciones con arraigo veredal postulen y ejecuten directamente proyectos de infraestructura, productivos o sociales (hasta 1.000 SMMLV) mediante Convenios Solidarios y de Asociación.

II. Análisis de la Iniciativa

El presente proyecto de ley surge como una respuesta legislativa estratégica para corregir la asimetría institucional en la ejecución de los recursos de la Asignación para la Paz (OCAD Paz). A continuación, se desglosa el análisis de su pertinencia, viabilidad y alcance:

- **Objeto y Pertinencia:** La iniciativa busca habilitar canales directos para que las Organizaciones de Acción Comunal (JAC) y las Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) con arraigo en municipios PDET puedan postular, viabilizar y ejecutar Proyectos de Escala Comunitaria (hasta 1.000 SMMLV). Esto descentraliza la inversión y rompe la dependencia exclusiva de los entes territoriales tradicionales.
- **Viabilidad Técnica y Operativa:** Este proyecto de ley no improvisa; aprovecha la arquitectura institucional existente. Propone el fortalecimiento de la ventanilla de postulación directa ante el OCAD Paz y obliga al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) a diseñar lineamientos técnicos diferenciales y acompañamiento técnico mediante guías metodológicas simplificadas.
- **Control de Impacto y Alineación Territorial:** Para asegurar la eficiencia del gasto público y evitar la duplicidad, las iniciativas deben alinearse de manera estricta con las prioridades territoriales y las necesidades de las subregiones PDET, asegurando que la inversión llegue a los sectores vulnerables sin trabas burocráticas no previstas en la ley.
- **Estructura de Riesgo y Transparencia:** El análisis de la iniciativa demuestra que la flexibilización de requisitos financieros comerciales no desprotege el erario. Por el contrario, se sustituye por un Análisis de Capacidad Ejecutiva Básica (cuentas exclusivas, pólizas preferenciales y auditorías) articulado con un robusto esquema tripartito: supervisión técnica pública, interventoría sectorizada cuando aplique y el control social de los Comités de Veeduría de Paz.

III. Marco constitucional y legal.

La fundamentación jurídica de la presente iniciativa se encuentra firmemente anclada en un bloque normativo, jurisprudencial y legal que no solo faculta al legislador para delimitar este tipo de procedimientos, sino que obliga al Estado a priorizar a los actores comunitarios en los escenarios de construcción de paz.

Fundamentos Constitucionales Directos

- **Artículo 1° (Estado Social de Derecho y Participación):** Establece como principio fundante de la República la participación democrática y el principio de solidaridad. Este proyecto materializa el componente participativo al transferir la capacidad de ejecución a las bases sociales del territorio.
- **Artículo 2° (Fines Esenciales del Estado):** Consagra como fin esencial del Estado “*facilitar la participación de todos en*

las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. La gestión y priorización de proyectos del OCAD Paz incide de manera directa en la vida económica de las subregiones PDET.

- **Artículo 103, Inciso 3° (Promoción de Organizaciones Comunitarias):** Dispone textualmente que “*El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación, expresión y control...*”.
- **Artículo 355 (Contratación Pública-Social):** Permite al Gobierno, en los niveles nacional, departamental y municipal, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con los Planes de Desarrollo.

Fundamentos Jurisprudenciales (Línea de la Corte Constitucional)

La Corte Constitucional ha blindado la naturaleza jurídica de las Organizaciones de Acción Comunal y ha convalidado la flexibilidad contractual en favor del desarrollo territorial a través de hitos jurisprudenciales:

- **Sentencia C-316 de 2022 (Autonomía Comunal y Descentralización):** La Sala Plena de la Corte reconoció que las Juntas de Acción Comunal (JAC) constituyen una expresión legítima de la democracia participativa y el principio de subsidiariedad. La Corte determinó que los mecanismos especiales de contratación asignados a estas organizaciones no vulneran los principios de selección objetiva, sino que efectivizan los fines del Estado en zonas rurales dispersas.
- **Sentencia C-126 de 2016 (Tratamiento Diferencial Positivo):** Establece que el principio de igualdad (artículo 13 C. P.) exige la adopción de medidas afirmativas y tratamientos diferenciales en favor de comunidades marginadas o afectadas por dinámicas de violencia. La flexibilización de índices financieros comerciales para las JAC y ESAL en zonas PDET se ajusta estrictamente a este test de proporcionalidad constitucional.
- **Sentencia C-608 de 2012 (Convenios Solidarios):** Convalidó constitucionalmente la figura de los convenios solidarios como un instrumento idóneo de gestión pública participativa, determinando que la autogestión comunitaria optimiza el gasto público y robustece la transparencia local mediante el control directo del vecindario.

Marco Legal Vigente y Conectividad con el Sistema General de Regalías

- **Ley 2056 de 2020 (Estatuto del Sistema General de Regalías):** El diseño normativo propuesto se articula orgánicamente con los objetivos del SGR definidos en el artículo 2º de dicha ley, especialmente en lo relativo a “*promover el desarrollo de las entidades territoriales... y propiciar la adopción de mecanismos de inclusión social*”. Modifica el artículo 61 para operativizar técnicamente los criterios de puntuación que la ley actual dejó enunciados de forma general.
- **Ley 2166 de 2021 (Estatuto de la Acción Comunal):** El artículo 95 de esta ley es el pilar sustantivo de la contratación social comunitaria, facultando explícitamente a los entes públicos para celebrar convenios solidarios para la ejecución de obras de infraestructura hasta por la menor cuantía de la entidad ejecutora. Esta iniciativa fija el techo específico en 1.000 SMMLV para el OCAD Paz, dotando de seguridad jurídica al sistema.
- **Decreto Reglamentario número 092 de 2017 (Régimen de Contratación con ESAL):** Regula la contratación con entidades sin ánimo de lucro en desarrollo del artículo 355 constitucional. Este proyecto de ley respeta las exigencias de idoneidad contenidas en dicho decreto, pero introduce la contrapartida en especie (mano de obra, materiales locales) para adecuar la rigidez del aporte monetario a la realidad macroeconómica de los municipios PDET.

Vinculación Técnico-Jurídica con el Marco de Implementación del Acuerdo de Paz

La viabilidad de esta iniciativa se refuerza al analizar su estricta consonancia con el Bloque de Legalidad derivado de la implementación del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, el cual fue incorporado al ordenamiento jurídico nacional mediante los instrumentos normativos que se detallan a continuación:

- **Punto 1 del Acuerdo Final (Reforma Rural Integral - RRI):** Consagra de forma imperativa la creación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como el mecanismo motor para la transformación de la ruralidad dispersa. El Acuerdo define textualmente que la ejecución de las obras prioritarias (infraestructura vial, de salud, educación y servicios básicos) debe realizarse con la *participación activa de las comunidades a través de sus formas organizativas tradicionales*, donde las Juntas de Acción Comunal (JAC) ocupan un lugar prevalente.
- **El Acto Legislativo 02 de 2017 (Garantía de Estabilidad y Cumplimiento):** Esta reforma

de rango constitucional impone a todas las instituciones y autoridades del Estado la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final, señalando que las normas de desarrollo deben guardar plena coherencia con dicho marco conceptual durante los tres periodos presidenciales siguientes a su firma. En consecuencia, remover barreras contractuales para que las comunidades ejecuten los recursos de la paz es una medida legislativa de cumplimiento constitucional obligado.

- **El Plan Marco de Implementación (PMI) - Conectividad Con el Conpes 3932 de 2018:** El PMI constituye el instrumento de política pública a largo plazo que define las metas e indicadores de la paz. El indicador transversal de la política pública exige el fortalecimiento de las capacidades locales y de autogestión de los habitantes de los 170 municipios priorizados. Flexibilizar los requisitos financieros comerciales e implementar un esquema de Capacidad Ejecutiva Básica en el OCAD Paz es la única vía técnica para cumplir con las metas de democratización del gasto público que el Conpes trazó para el sector de la economía popular y comunitaria.

El Plan Marco de Implementación (PMI)

El Plan Marco de Implementación constituye el eje de política pública a largo plazo que define las metas, indicadores y cronogramas de la política de paz. El PMI establece metas específicas orientadas al fortalecimiento de las capacidades locales, organizativas y de autogestión de los habitantes de los municipios PDET.

Esta iniciativa legislativa se alinea con el PMI al convertir las directrices de fortalecimiento comunitario en mandatos procedimentales reales dentro del Sistema General de Regalías (SGR), permitiendo que la flexibilización de los requisitos financieros comerciales opere como un canal efectivo para alcanzar los indicadores de inclusión social y económica comunitaria trazados por el Estado.

El Conpes 3932 de 2018 (Lineamientos para la Articulación del Plan Marco de Implementación)

Este documento de política económica y social define la estrategia de articulación institucional para la ejecución de los recursos destinados a la paz. El Conpes 3932 resalta de manera imperativa la necesidad de optimizar los mecanismos de inversión para que impacten directamente la economía popular y las microeconomías rurales de las zonas de intervención.

La instauración de la ventanilla de postulación directa y los lineamientos diferenciales en el OCAD Paz propuestos en este proyecto de ley materializan las metas de este Conpes, toda vez que agilizan el flujo de inversión y superan las trabas de estructuración de proyectos que históricamente han

bloqueado el acceso de las comunidades rurales a los fondos de la Asignación para la Paz.

Los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)

Los PATR son el resultado del proceso de planeación participativa más amplio de la historia reciente del país, donde las propias comunidades de los 170 municipios PDET definieron sus necesidades prioritarias en núcleos veredales y corregimentales.

Política Pública de Acción Comunal (Conpes Comunal)

La flexibilización técnica y jurídica planteada en esta iniciativa recoge las recomendaciones de la política pública nacional de fortalecimiento a la acción comunal, la cual propende por la inserción formal de los organismos de primer y segundo grado en la ejecución contractual del Estado.

Fijar un tope técnico de hasta quinientos (1000) SMMLV para proyectos de infraestructura social, soluciones de agua potable local o mejoramiento de vías comunales a través de Convenios Solidarios dota a la política pública comunal de una herramienta operativa de alto impacto real, apalancada por los recursos ciertos del OCAD Paz.

IV. Articulación con el plan de gobierno “Patria Milagro”.

El presente proyecto de ley se encuentra en estricta consonancia y armonía con las directrices estratégicas y los pilares programáticos del Plan de Gobierno liderado por el presidente electo Abelardo de la Espriella, articulándose en cuatro dimensiones fundamentales:

- 1. Empoderamiento del Poder Popular y la Economía Comunitaria:** El Plan de Gobierno de Abelardo promueve de manera categórica el paso de una democracia meramente representativa a una democracia participativa y decisoria, situando a las comunidades campesinas, étnicas y veredales en el centro de la gestión pública. La autorización de la postulación directa sin intermediarios burocráticos encarna la visión gubernamental de devolver la soberanía operativa al tejido social organizado.
- 2. Democratización de la Contratación Pública y Lucha Contra la Intermediación:** Uno de los compromisos centrales de la propuesta gubernamental de Abelardo es dismantelar los esquemas de intermediación contractual y las estructuras de monopolio en la contratación estatal. Este proyecto de ley operativiza dicha meta al habilitar los *Convenios Solidarios y de Asociación Pública-Social* para que los recursos de la paz lleguen directamente a las cuentas de las Juntas de Acción Comunal y ESAL territoriales, garantizando que cada peso invertido se traduzca en obras reales y en dinamización de las economías locales PDET.
- 3. Reactivación Económica desde el Territorio (Cierre de Brechas Rurales):**

El Plan de Gobierno de Abelardo prioriza la economía popular y solidaria como motor de la transformación productiva. Al exigir la vinculación de al menos un 80% de mano de obra local y la compra obligatoria a proveedores del municipio en los proyectos comunitarios, esta ley actúa como una herramienta directa para la generación de empleo digno, la irrigación de liquidez en las zonas rurales vulnerables y el fortalecimiento de la soberanía alimentaria y la infraestructura social básica.

- 4. Transparencia Activa y Control Social Ciudadano:** En línea con los mandatos de anticorrupción y gobierno abierto promulgados por el programa de Abelardo, la iniciativa sustituye las barreras financieras excluyentes por un modelo de *Análisis de Capacidad Ejecutiva Básica acompañado de las Veedurías de Paz*. Este enfoque descentralizado de fiscalización comunitaria refleja el compromiso del Gobierno de Abelardo con una administración limpia, participativa y orientada a resultados tangibles para la paz territorial.

V. Contenido del proyecto de ley
CAPÍTULO I:

Disposiciones Generales

- Artículo 1°. *Objeto de la ley.*
- Artículo 2°. *Definiciones*

CAPÍTULO II:

De la Participación en la Asignación para la Paz

- Artículo 3°. *Criterio de Priorización Comunitario - Territorial para la Paz.*
- Artículo 4°. *Instancias y Ventanilla Única de Postulación Directa.*

CAPÍTULO III:

Criterios Técnicos y Flexibilización

- Artículo 5°. *Lineamientos técnicos diferenciales y flexibilización de requisitos.*

CAPÍTULO IV:

De la Ejecución y la Contratación Social

- Artículo 6°. *Mecanismos de Ejecución mediante Convenios Solidarios y de Asociación Comunitaria.*
- Artículo 7°. *Esquema de Supervisión, Interventoría y Control Social Comunitario.*

CAPÍTULO V:

Disposiciones Finales

- Artículo 8°. *Vigencia y derogatorias.*

VI. Conveniencia Social y Económica (Contratación Social)

La ejecución directa por parte de las JAC y ESAL ha demostrado altos índices de eficiencia fiscal. Al eliminar intermediarios y sobre costos comerciales

de grandes firmas de ingeniería, cada peso asignado rinde más en el territorio.

Adicionalmente, el proyecto introduce la obligatoriedad de contratar un 80% de mano de obra no calificada local y priorizar proveedores municipales, lo que inyecta recursos directamente en la economía popular de las zonas PDET, acelerando la transición hacia la legalidad y la reactivación productiva en las subregiones más vulnerables del país.

VII. Transparencia y Mitigación del Riesgo Financiero

Lejos de flexibilizar los controles públicos, el proyecto moderniza la fiscalización. Reemplaza las barreras burocráticas (como los complejos índices financieros comerciales) por un esquema de Capacidad Ejecutiva Básica.

La transparencia se blindará mediante tres candados:

- Cuentas bancarias de uso exclusivo auditadas en tiempo real.
- Un riguroso sistema de Supervisión Técnica Obligatoria por parte de ingenieros de la instancia ejecutora.
- La activación obligatoria de los Comités de Veeduría de Paz, elegidos democráticamente por la asamblea comunitaria, con poder de veto técnico frente a manejos irregulares.

Por las razones anteriores, ponemos a consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley, que democratizará la inversión de los recursos de la paz, empoderando de forma definitiva a las bases comunales de la Nación.

VIII. Declaratoria de conflicto de interés

El artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 establece la necesidad de incluir en la exposición de motivos de los proyectos de ley un acápite en el que se describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para los congresistas en la discusión y votación del proyecto.

En este sentido, se considera que las disposiciones que contiene el proyecto de ley podrían generar un conflicto de interés a los honorables representantes con relación directa con Juntas de Acción Comunal, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil hagan parte de este sector.

Se reconoce que los conflictos de interés son personales y es facultad de cada congresista evaluarlos.

IX. Impacto fiscal.

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de ley no ordena gasto público ni establece exenciones tributarias que generen un impacto fiscal negativo o que alteren el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Nación. Las disposiciones normativas aquí contenidas se fundamentan en criterios de eficiencia, reorientación

de procedimientos administrativos y optimización de recursos preexistentes dentro del Sistema General de Regalías (SGR), específicamente en lo correspondiente a la Asignación para la Paz (OCAD Paz).

La iniciativa no representa un incremento en el Presupuesto General de la Nación ni crea nuevas apropiaciones presupuestales por las siguientes razones técnico-jurídicas.

- **Optimización de Recursos Existentes:** Los proyectos de inversión de escala comunitaria se financiarán exclusivamente con cargo a las apropiaciones ya asignadas y aprobadas para la Asignación para la Paz, de acuerdo con la distribución bienal del Sistema General de Regalías.
- **Eficiencia del Gasto Público:** La ejecución directa a través de Convenios Solidarios con Organizaciones de Acción Comunal (JAC) y Convenios de Asociación con ESAL Territoriales disminuye sustancialmente los costos indirectos de la contratación pública ordinaria. Al suprimir los márgenes de utilidad comercial y de intermediación de grandes firmas contratistas, se genera un ahorro fiscal que incrementa el rendimiento del recurso público en el territorio.
- **Neutralidad Institucional:** El diseño de los lineamientos técnicos diferenciales y la recepción a través de la ventanilla de postulación directa y el diseño de los lineamientos técnicos diferenciales se instrumentarán aprovechando la capacidad instalada y la arquitectura institucional vigente del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), sin que esto demande la ampliación de plantas de personal o la creación de nuevas estructuras burocráticas.

X. Consideraciones finales.

Esta iniciativa legislativa no representa un beneficio aislado para las comunidades organizadas, sino la consolidación de un cambio estructural en el modelo de descentralización y gobernanza del gasto público en las regiones prioritarias de Colombia y debe evaluarse su conveniencia bajo las siguientes dimensiones:

El Fortalecimiento Democrático desde las Bases

El verdadero sentido de una paz estable y duradera radica en dotar a las comunidades de autonomía real sobre sus territorios. Permitir que las Organizaciones de Acción Comunal (JAC) y las ESAL Territoriales tengan la facultad legal de postular e instituir de forma directa proyectos de escala comunitaria rompe los lazos de dependencia clientelar que históricamente han bloqueado el desarrollo local. Este proyecto dignifica la figura del líder comunal y eleva a la sociedad civil a la categoría de socia estratégica del Estado en la transformación de su propio entorno.

Viabilidad Institucional y Fiscal Sin Sobrecostos

La propuesta no crea nuevas burocracias ni incrementa el gasto público. Por el contrario, se sirve de los recursos ya asignados al Sistema General de Regalías específicamente a la asignación para la paz y optimiza su ejecución. Al flexibilizar los requisitos comerciales complejos para obras menores (hasta 1.000 SMMLV), el Estado ahorra los altos costos de intermediación técnica garantizando la máxima eficiencia y rendimiento del recurso directamente en el territorio.

Equilibrio Riguroso entre Flexibilidad y Transparencia

Este proyecto de ley demuestra con solvencia que descentralizar no significa desproteger el erario. El esquema de “Capacidad Ejecutiva Básica” junto con la creación obligatoria de las Veedurías de Paz, dotadas de poder de veto técnico y financiero, asegura una fiscalización en tiempo real que ningún órgano de control centralizado puede igualar. La vigilancia de la comunidad, que es la destinataria y doliente directa de la obra, es la mayor garantía contra la corrupción.

XII. Bibliografía y referencias normativas

- Constitución Política de Colombia. (1991). Artículos 1º (Estado Social de Derecho y Participación), 2º (Fines Esenciales del Estado), 103 (Promoción de Organizaciones Comunitarias) y 355 (Contratación Pública-Social).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-608 de 2012. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. (*Estatus constitucional de los convenios solidarios y optimización del gasto público*).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-126 de 2016. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. (*Principio de igualdad y legitimidad de acciones afirmativas para comunidades marginadas*).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-316 de 2022. M. P. Natalia Ángel Cabo. (*Reconocimiento de la autonomía comunal, subsidiariedad y contratación especial en zonas rurales dispersas*).

Bloque de Legalidad y Normatividad Vigente

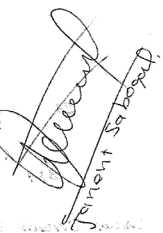
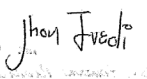
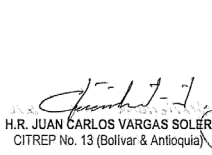
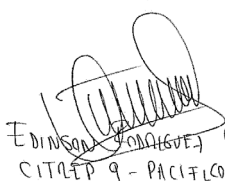
- **Ley 819 de 2003.** “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”. Artículo 7º (Impacto fiscal de los proyectos de ley).
- **Ley 2003 de 2019.** “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones”. Artículo 3º (Declaratoria de conflicto de interés).
- **Ley 2056 de 2020.** “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”. Artículo 61 (Asignación para la Paz).

- **Ley 2166 de 2021.** “por la cual se deroga la Ley 743 de 2002 y se dictan lineamientos para la constitución, organización, fortalecimiento y autonomía de las Organizaciones de Acción Comunal”. Artículo 95 (Convenios Solidarios).
- **Decreto Reglamentario 092 de 2017.** Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE). “Por el cual se reglamenta la contratación con entidades sin ánimo de lucro a que se refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política”.

Documentos del Acuerdo de Paz y Políticas Públicas (CONPES)

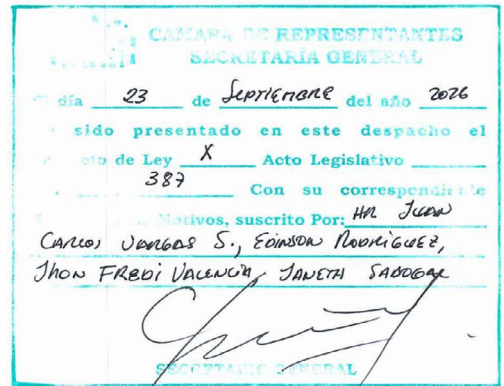
- Gobierno nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). (2016).
- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Punto 1 Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (RRI).
- **Acto Legislativo 02 de 2017.** “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES 3932). (2018). Lineamientos para la Articulación del Plan Marco de Implementación (PMI) del Acuerdo Final con los Instrumentos de Planeación, Programación y Seguimiento a las Políticas Públicas. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Bogotá, D. C.
- Agencia de Renovación del Territorio (ART). Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), Subregiones PDET (Planes de planeación participativa comunitaria).

Atentamente,



H.R. JUAN CARLOS VARGAS SOLER
CITREP No. 13 (Bolívar & Antioquia)

EDINSON RODRIGUEZ ANCHIMBO
CITREP 9 - PACIFICO MEDIO



PROYECTO DE LEY NÚMERO 391 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se establecen barreras de seguridad para el uso de inteligencia artificial en la operación de represas hidroeléctricas.

Bogotá, septiembre de 2026

Secretario(a) General

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Radicación de proyecto de ley

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 391 de 2026 Cámara**, por medio de la cual se establecen barreras de seguridad para el uso de inteligencia artificial en la operación de represas hidroeléctricas, cuyo objeto es proteger la vida, las comunidades y los ecosistemas mediante obligaciones de prevención, control y recuperación frente a fallas de inteligencia artificial que incidan en funciones críticas de seguridad de estas instalaciones.

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 X Acto Legislativo

No. 391 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H. DAVID ALEJANDRO TORO R.


SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 391 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se establecen barreras de seguridad para el uso de inteligencia artificial en la operación de represas hidroeléctricas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. Objeto. La presente ley establece barreras y obligaciones de seguridad para prevenir, controlar y reducir los riesgos derivados del uso de sistemas de inteligencia artificial en funciones críticas de seguridad de represas hidroeléctricas, y asegurar la capacidad de intervención y recuperación, con el fin de proteger la vida, las comunidades, los ecosistemas y la integridad de las instalaciones.

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por:

1. Sistema de inteligencia artificial: sistema basado en máquinas que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere a partir de la información que recibe cómo generar predicciones, recomendaciones o decisiones capaces de influir en entornos físicos o virtuales. Puede operar con distintos niveles de autonomía y presentar adaptación después de su puesta en funcionamiento.
2. Represa hidroeléctrica: conjunto funcional integrado por una presa, su embalse y las estructuras y equipos asociados al almacenamiento, conducción, regulación y descarga de agua, destinado total o parcialmente a la generación de energía eléctrica.
3. Operador: persona natural o jurídica que tenga a su cargo la operación de la represa hidroeléctrica. La contratación de actividades operativas no releva de sus obligaciones al titular de la instalación, de las autorizaciones o de los instrumentos ambientales, conforme al régimen aplicable.
4. Función crítica de seguridad: función cuya ejecución errónea, omisión o pérdida pueda causar una liberación peligrosa de agua, superar límites de seguridad estructural u operacional o producir daños graves a las personas, los ecosistemas o las instalaciones. Comprende las funciones de control, protección, monitoreo o alerta que sean determinantes para evitar tales consecuencias.
5. Barrera independiente: medida de protección cuya eficacia frente al escenario evaluado no dependa del mismo componente o modo de falla que deba controlar. Su independencia se determina mediante el análisis de las dependencias relevantes.
6. Estado seguro: condición operativa previamente definida y validada para limitar las consecuencias de una contingencia. No implica necesariamente detener los equipos ni cerrar o abrir todos los órganos de descarga.
7. Cambio sustancial: modificación del modelo, sus datos, parámetros, configuración, finalidad o integración que pueda alterar el riesgo, el desempeño o las condiciones de validación de una función crítica de seguridad.

Artículo 3º. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a los operadores públicos, privados o mixtos de represas hidroeléctricas ubicadas en el territorio nacional que utilicen inteligencia artificial en funciones críticas de seguridad, y a los proveedores en las obligaciones expresamente previstas en el artículo 11 de la presente ley.

Comprende los sistemas que ejecuten maniobras y aquellos cuyas recomendaciones se adopten

para definir o modificar decisiones operativas con incidencia material en una función crítica. La intervención de una persona en la aprobación de una recomendación no excluye por sí sola la aplicación de esta ley.

No comprende usos exclusivamente administrativos ni aplicaciones analíticas que carezcan de incidencia material en funciones críticas. Tampoco impone la adopción de inteligencia artificial.

TÍTULO II

OBLIGACIONES DE SEGURIDAD

Artículo 4º. Identificación y análisis del riesgo.

El operador identificará y mantendrá actualizado el inventario de los sistemas comprendidos en esta ley y de las funciones críticas en las que intervengan. Antes de su puesta en servicio analizará los escenarios de falla y sus consecuencias, y definirá medidas de prevención, protección y recuperación.

El análisis incluirá, como mínimo, la calidad y disponibilidad de los datos; errores o pérdida de sensores y comunicaciones; dependencias comunes; accesos o modificaciones no autorizados; desempeño en condiciones distintas de las previstas; interacción entre sistemas y efectos sobre las comunidades y los ecosistemas del área de influencia.

El análisis y sus medidas se integrarán a los instrumentos de gestión del riesgo, operación, mantenimiento y manejo ambiental exigibles a la instalación. Se reutilizará la información técnica válida disponible, sin crear planes paralelos con el mismo objeto.

Artículo 5º. Límites operativos protegidos. El operador identificará y documentará los límites esenciales de seguridad y las condiciones de activación de las protecciones, de conformidad con el diseño, las autorizaciones y los instrumentos aplicables. Su definición y modificación requerirán evaluación y autorización previa del responsable técnico competente, sin perjuicio de las aprobaciones que legalmente correspondan a una autoridad.

Ningún sistema de inteligencia artificial podrá ampliar, deshabilitar o modificar autónomamente dichos límites o las condiciones que activan las protecciones. Esta restricción deberá asegurarse mediante controles técnicos y de acceso verificables.

Las maniobras de emergencia deberán ajustarse a procedimientos previamente evaluados y validados. Su ejecución automática no habilita al sistema para redefinir los límites de seguridad.

Artículo 6º. Barreras independientes de protección. El operador implementará y mantendrá barreras independientes y proporcionadas a los escenarios identificados, que impidan que una misma falla del sistema de inteligencia artificial comprometa simultáneamente la función crítica y la protección destinada a contener sus consecuencias.

La evaluación de independencia comprenderá, según el escenario, los sensores y datos, modelos y programas, comunicaciones, fuentes de energía, actuadores y demás dependencias físicas o digitales

relevantes. La mera existencia de dos sistemas o proveedores diferentes no acreditará independencia. Podrán emplearse medidas físicas, electrónicas, lógicas u operativas, o su combinación, siempre que se demuestre su eficacia y oportunidad.

Artículo 7º. Control humano e intervención segura. El operador designará personal cualificado, con autoridad, información y medios suficientes para supervisar los sistemas, identificar sus limitaciones, rechazar recomendaciones inseguras y activar los procedimientos de intervención y recuperación.

La instalación deberá disponer de procedimientos probados para recuperar el control o alcanzar un estado seguro cuando el sistema falle o no pueda utilizarse con seguridad. Las protecciones automáticas independientes podrán actuar cuando el tiempo disponible no permita una respuesta humana oportuna.

No se exigirá una operación manual técnicamente inviable ni una maniobra de desconexión que aumente el riesgo. El operador garantizará una alternativa segura frente a la pérdida del servicio del proveedor, de comunicaciones o de los componentes críticos identificados en el análisis.

Artículo 8º. Validación y cambios sustanciales. Antes de poner en servicio un sistema comprendido en esta ley, o de introducir un cambio sustancial, el operador evaluará sus efectos y realizará pruebas en simulación o en entornos controlados que no expongan indebidamente a las personas, los ecosistemas o la instalación.

La validación incluirá condiciones normales, contingencias y escenarios de falla relevantes, así como el funcionamiento de las barreras y la alternativa de recuperación. Se documentarán sus resultados, limitaciones y la decisión motivada de autorizar el uso.

Las actualizaciones urgentes de seguridad se tramitarán mediante un procedimiento previamente establecido que permita evaluar su efecto, conservar las protecciones y verificar el resultado. La urgencia no autoriza a omitir la evaluación de seguridad ni a eliminar las barreras.

El aprendizaje o ajuste durante la operación no podrá modificar las funciones críticas fuera del ámbito previamente validado. Cuando constituya un cambio sustancial requerirá una nueva validación.

Artículo 9º. Pruebas periódicas y formación. El operador verificará periódicamente el funcionamiento de las barreras, la capacidad de intervención y recuperación y la coordinación de la respuesta a emergencias. Las pruebas serán proporcionales al riesgo y no podrán introducir peligros injustificados.

El personal responsable recibirá formación y entrenamiento periódico sobre las capacidades y limitaciones del sistema, interpretación de alertas, rechazo de recomendaciones inseguras y respuesta a contingencias.

Artículo 10. Trazabilidad y evidencia de cumplimiento. El operador conservará documentación suficiente para reconstruir las decisiones relevantes para la seguridad, tales como versiones y cambios autorizados, validaciones, eventos y alertas, actuaciones automáticas e intervenciones humanas, pruebas de barreras, acciones correctivas y las demás que sean relevantes.

Los registros deberán contar con medidas de integridad, control de acceso y disponibilidad para la autoridad competente. Se conservarán durante un mínimo de cinco (5) años desde su generación y, cuando estén vinculados a una investigación o actuación en curso, hasta su terminación definitiva, sin perjuicio de plazos superiores previstos en otras normas.

La recolección se limitará a la información necesaria para estos fines y observará las normas sobre datos personales, información reservada y secretos empresariales. Las reservas legalmente procedentes no impedirán el acceso de las autoridades habilitadas por la ley, sujetas a los deberes de protección correspondientes.

Artículo 11. Obligaciones de los proveedores. Quienes suministren o integren sistemas de inteligencia artificial destinados a las funciones comprendidas en esta ley deberán entregar al operador información suficiente sobre su finalidad, condiciones de uso, limitaciones conocidas, requisitos de datos e infraestructura y procedimientos de actualización, soporte y recuperación.

Los proveedores deberán comunicar sin demora injustificada las vulnerabilidades, fallas o cambios que conozcan y que puedan afectar la seguridad del sistema suministrado, y cooperar con el operador y las autoridades competentes en el análisis de incidentes, dentro del ámbito de sus responsabilidades.

Los contratos deberán asegurar el acceso a los registros y documentación necesarios para cumplir esta ley, definir la disponibilidad y duración del soporte y prever una transición segura ante la terminación del servicio. El operador verificará estas condiciones antes de habilitar el sistema. La contratación no transfiere al proveedor los deberes de seguridad que corresponden al operador.

Artículo 12. Incidentes y protección de las comunidades. Cuando un incidente o una pérdida de control pueda comprometer una función crítica, el operador activará de inmediato los procedimientos aplicables, adoptará las medidas necesarias para proteger a las personas y al ambiente, preservará la evidencia y notificará sin demora injustificada a las autoridades de vigilancia, ambientales y de gestión del riesgo competentes, según sus respectivos ámbitos.

Las alertas a las comunidades se emitirán conforme a los protocolos de emergencia, sin esperar a determinar la causa informática o a recibir confirmación del proveedor. Deberán ser oportunas, comprensibles y accesibles, y articularse con las autoridades territoriales.

Cuando el operador no pueda acreditar condiciones suficientes de seguridad, restringirá o suspenderá el

uso del sistema afectado y ejecutará la alternativa validada. La suspensión tecnológica no se realizará mediante una maniobra que agrave el peligro.

El operador incorporará a los mecanismos existentes de información y preparación comunitaria los escenarios pertinentes derivados del uso de inteligencia artificial, sin divulgar información cuya reserva esté prevista en la ley.

TÍTULO III

VIGILANCIA E IMPLEMENTACIÓN

Artículo 13. Inspección, vigilancia y control. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios verificará el cumplimiento de las obligaciones de esta ley respecto de los operadores sometidos a su vigilancia. Para este efecto podrá requerir los soportes de cumplimiento y ejercer las facultades de inspección y control previstas en las Leyes 142 y 143 de 1994.

El incumplimiento de las obligaciones exigibles previstas en esta ley por tales operadores dará lugar a la aplicación del régimen sancionatorio del artículo 81 de la Ley 142 de 1994, con observancia del debido proceso, la proporcionalidad y la prohibición de sancionar dos veces por el mismo fundamento. Las autoridades ambientales y de gestión del riesgo conservarán sus atribuciones legales y actuarán dentro de sus respectivos ámbitos.

Las medidas que incidan en la operación deberán considerar sus efectos sobre la seguridad hidráulica, las comunidades y la continuidad del servicio. Las responsabilidades contractuales, civiles, penales, fiscales, disciplinarias y ambientales se determinarán conforme a sus regímenes propios.

Artículo 14. Reglamentación. El Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de Minas y Energía y con la participación de las autoridades ambientales, de gestión del riesgo y de servicios públicos competentes, reglamentará esta ley dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación.

La reglamentación desarrollará los criterios de evaluación y validación, independencia de barreras, periodicidad de pruebas, cualificación del personal, conservación de evidencia y articulación de reportes. Graduará las exigencias según las consecuencias potenciales de falla, características de la instalación, complejidad del sistema y capacidades de respuesta.

En su elaboración se promoverá la participación de comunidades potencialmente afectadas, operadores de diferentes escalas, academia y expertos independientes. Podrán reconocerse evaluaciones técnicamente equivalentes para evitar duplicidades, sin reducir las obligaciones de seguridad ni modificar competencias legales.

Artículo 15. Implementación y transición. Desde la promulgación serán exigibles la prohibición de modificación autónoma de los límites y protecciones prevista en el artículo 5° y la preservación de la información disponible pertinente para la seguridad.

Para los sistemas en funcionamiento al momento de la promulgación, las restantes adecuaciones

previstas en esta ley deberán completarse dentro de los treinta (30) meses siguientes a esa fecha. Dentro de los primeros (6) seis meses el operador elaborará el inventario y establecerá un cronograma de adecuación basado en el riesgo.

Los sistemas que se pongan en servicio después de la promulgación y los cambios sustanciales que se introduzcan deberán cumplir desde su habilitación los requisitos de seguridad, análisis, validación y recuperación previstos en esta ley.

Artículo 16. Vigencia. 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

La exposición de motivos comprende: I. Objeto del proyecto de ley; II. Antecedentes; III. Marco constitucional, legal y jurisprudencial; IV. Justificación; V. Impacto fiscal; VI. Descripción del proyecto; VII. Conflicto de interés; y VIII. Consideraciones finales.

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa establece condiciones de seguridad para el uso de inteligencia artificial cuando sus resultados intervengan materialmente en la operación segura de una represa hidroeléctrica. Su finalidad es que la incorporación de estas herramientas preserve la protección de la vida, las comunidades y los ecosistemas, mediante límites operativos protegidos, barreras independientes y capacidad de intervención y recuperación.

El proyecto se concentra en funciones críticas. Comprende tanto la ejecución automática de maniobras como las recomendaciones que inciden materialmente en ellas. Deja fuera los usos administrativos sin esa incidencia y permite que cada operador seleccione soluciones técnicamente adecuadas a su instalación. La obligación consiste en demostrar seguridad, no en adquirir una tecnología o contratar una marca determinada.

II. ANTECEDENTES

Colombia cuenta con deberes generales de prevención aplicables a infraestructuras capaces de ocasionar desastres. El artículo 42 de la Ley 1523 de 2012 exige a las entidades públicas y privadas comprendidas en su ámbito analizar el riesgo derivado de su infraestructura y operación e implementar medidas de reducción y planes de emergencia y contingencia. Por ello, la presente iniciativa parte de obligaciones existentes y procura precisar su aplicación ante decisiones operativas mediadas por inteligencia artificial.¹

¹ Congreso de Colombia. (2012). Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del

En el sector eléctrico, la seguridad y la adaptación tecnológica forman parte de la misma responsabilidad de prestación. La Ley 143 de 1994 exige una operación segura y confiable y vincula el mantenimiento de instalaciones con la integridad de personas, bienes y ambiente. Su principio de adaptabilidad reconoce el aporte de la ciencia y la tecnología a la calidad y eficiencia. El proyecto desarrolla esa convivencia mediante condiciones específicas de uso seguro.²

El antecedente técnico relevante es la aparición de herramientas de aprendizaje automático capaces de proponer decisiones de operación de embalses. El trabajo de Wu y colaboradores formula una optimización de objetivos de generación, protección ecológica y abastecimiento para los embalses Mead y Powell. Se trata de una prepublicación con resultados experimentales: muestra una aplicación posible, pero no acredita despliegue autónomo seguro en una central colombiana ni demuestra la superioridad universal de ese enfoque.³

La novedad de esta propuesta reside en establecer un conjunto sectorial de obligaciones verificables: impedir modificaciones autónomas de los límites esenciales, evaluar dependencias entre control y protección, validar cambios, preservar registros y asegurar una alternativa de recuperación. Su justificación no depende de proclamar inexistente toda regulación previa ni de atribuir a la inteligencia artificial emergencias originadas por otras causas.

III. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

Los artículos 2º, 79 y 80 de la Constitución sustentan el deber de proteger la vida, garantizar un ambiente sano y prevenir el deterioro ambiental. Los artículos 333 y 334 permiten armonizar la iniciativa económica con el interés general, mientras el artículo 365 vincula la prestación de servicios públicos con la finalidad social del Estado. De estas disposiciones se deriva un fundamento para exigir diligencia y condiciones de seguridad a quienes incorporan nuevas herramientas a una actividad con posibles efectos colectivos.⁴

riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones (artículo 42). https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/ley_1523_2012.htm

² Congreso de Colombia. (1994). Ley 143 de 1994, por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional (artículos 4º, 6º y 9º). https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/ley_0143_1994.htm

³ Wu, R., Wang, R., Hao, J., Wu, Q., & Wang, P. (2023). Multiobjective hydropower reservoir operation optimization with transformer-based deep reinforcement learning [Prepublicación]. arXiv. <https://arxiv.org/abs/2307.05643>

⁴ Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia (artículos 2º, 79, 80, 150, 154, 158, 333, 334 y 365). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Las reglas propuestas complementan el análisis específico de riesgo y los planes exigidos por la legislación colombiana. Su integración documental evita que una empresa deba producir un segundo plan para describir el mismo peligro, pero no permite omitir el examen de riesgos tecnológicos nuevos. La existencia de un instrumento aprobado tampoco convierte en irrelevante una modificación posterior del sistema que interviene en una función crítica.

El Capítulo 2.3.1.5 del Decreto número 1081 de 2015, adicionado por el Decreto número 2157 de 2017, desarrolla el Plan de Gestión del Riesgo de Desastres de las Entidades Públicas y Privadas y su articulación con sistemas de gestión existentes. Este antecedente confirma que la integración propuesta tiene un soporte reglamentario. La presente ley añade obligaciones operativas frente a fallas y accesos no autorizados, sin modificar las definiciones generales ni equiparar automáticamente todo ataque intencional a los supuestos del régimen de desastres.⁵

Por su parte, el artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto número 1076 de 2015 contempla el seguimiento de las medidas ambientales, los planes de contingencia y las obligaciones de la licencia o del plan de manejo ambiental. El proyecto preserva ese control y exige que las modificaciones tecnológicas se examinen junto con sus consecuencias físicas y ambientales. No crea una autorización de IA que sustituya las decisiones ambientales exigibles.⁶

La vigilancia se conecta con la estructura sectorial existente. Los artículos 79 y 81 de la Ley 142 regulan funciones de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y el régimen sancionatorio aplicable a sus sujetos vigilados. El artículo 13 propuesto explicita el control de estas obligaciones frente a los operadores sometidos a esa vigilancia, sin convertir a todos los proveedores de programas informáticos en prestadores de servicios públicos ni trasladar facultades ambientales a la Superintendencia.⁷

IV. JUSTIFICACIÓN

1. La seguridad debe acompañar la incorporación de inteligencia artificial

Una decisión sobre almacenamiento o descarga de agua puede repercutir fuera de la instalación

donde se adopta. Cuando un sistema produce recomendaciones o maniobras con esa capacidad, la evaluación de su utilidad debe considerar las consecuencias de equivocarse. La precisión promedio puede ser valiosa para comparar modelos, pero no responde por sí sola si una decisión concreta mantendrá la operación dentro de condiciones seguras.

La literatura de aprendizaje por refuerzo seguro distingue entre maximizar una recompensa y respetar restricciones durante el aprendizaje y el uso. García y Fernández sistematizan enfoques que modifican el criterio de optimización o el proceso de exploración para incorporar seguridad. Su revisión permite sustentar una decisión legislativa concreta: el sistema no debe poder cambiar por sí mismo las restricciones cuya función es contener el daño, aunque hacerlo mejore un indicador de desempeño.⁸

Brunke y colaboradores, en una revisión sobre control basado en aprendizaje y robótica, examinan métodos para mejorar desempeño bajo incertidumbre y métodos dirigidos a certificar la seguridad de una política aprendida. El traslado al ámbito hidroeléctrico es una inferencia de ingeniería, no un resultado probado por ese artículo. Su aporte consiste en mostrar por qué una evaluación de desempeño debe acompañarse de validación y condiciones de seguridad para sistemas que actúan sobre el entorno físico.⁹

La propuesta no presume que una herramienta de inteligencia artificial sea necesariamente menos segura que una decisión humana. Una aplicación bien diseñada puede mejorar predicciones y detectar anomalías. La cuestión regulatoria es otra: establecer quién verifica su aptitud, qué límites conserva y qué ocurre cuando sus supuestos dejan de cumplirse. Estas preguntas justifican obligaciones previas a la habilitación, sin exigir que primero ocurra un accidente atribuible a esa tecnología.

2. Las barreras deben poder resistir la falla que pretenden controlar

La guía de seguridad de tecnología operacional del NIST explica que los sistemas de seguridad pueden diseñarse de forma independiente para que una falla del control básico no anule su función. También sitúa la seguridad informática dentro de exigencias de fiabilidad y seguridad física propias del entorno industrial. Este enfoque respalda analizar las dependencias entre

⁵ Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto número 1081 de 2015, Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República (Capítulo 2.3.1.5, adicionado por el Decreto número 2157 de 2017). https://normograma.sena.edu.co/compilacion/docs/decreto_1081_2015.htm

⁶ Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto número 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (artículo 2.2.2.3.9.1). https://normograma.sena.edu.co/compilacion/docs/decreto_1076_2015.htm

⁷ Congreso de Colombia. (1994). Ley 142 de 1994, *por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones* (artículos 79 y 81). https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/ley_0142_1994.htm

⁸ García, J., & Fernández, F. (2015). A comprehensive survey on safe reinforcement learning. *Journal of Machine Learning Research*, 16(42), 1437–1480. <https://jmlr.org/papers/v16/garcia15a.html>

⁹ Brunke, L., Greeff, M., Hall, A. W., Yuan, Z., Zhou, S., Panerati, J., & Schoellig, A. P. (2022). Safe learning in robotics: From learning-based control to safe reinforcement learning. *Annual Review of Control, Robotics, and Autonomous Systems*, 5, 411–444. <https://doi.org/10.1146/annurev-control-042920-020211>

operación y protección, en lugar de confundir independencia con la compra de equipos adicionales.¹⁰

Como criterio de diseño del proyecto, dos aplicaciones que usan la misma información errónea pueden producir respuestas coincidentes sin ofrecer una protección efectiva. La independencia debe evaluarse frente al escenario concreto: no basta contar programas, sensores o proveedores. Por esa razón, el artículo 6° exige justificar la eficacia de las barreras y permite combinaciones de medidas; no ordena una duplicación indiscriminada que podría incrementar costos sin resolver la causa común de falla.

La recuperación también requiere una definición operacional. Un estado seguro puede exigir mantener activos determinados equipos o ejecutar una secuencia controlada de maniobras. La ley no fija esa secuencia para todas las represas: exige que el operador la defina y la pruebe. Así se evita que la obligación jurídica de intervenir se interprete como un apagado instantáneo que ignore las condiciones hidráulicas y el tiempo de respuesta disponible.

3. La responsabilidad debe mantenerse durante toda la vida del sistema

El marco de gestión de riesgos de IA del NIST organiza la actuación en gobernar, identificar el contexto, medir y gestionar. Incluye inventarios, responsabilidades, revisión periódica y contingencias ante fallas de terceros; además, contempla el retiro seguro de sistemas. Es un marco voluntario, no una obligación colombiana. Sus categorías orientan aquí la traducción de principios generales en evidencias concretas de cumplimiento y gestión de proveedores.¹¹

Una validación inicial pierde valor si una actualización altera el modelo, la calidad de los datos o su conexión con equipos físicos. De ahí que el proyecto regule cambios sustanciales y conserve el historial de versiones. El mismo criterio se aplica al aprendizaje durante la operación: la capacidad de adaptación no puede convertirse en una autorización abierta para cambiar la conducta de una función crítica sin evaluar sus efectos.

La Recomendación de la UNESCO sobre la ética de la inteligencia artificial vincula proporcionalidad, prevención del daño, seguridad y supervisión humana. Sus párrafos 35 y 36 insisten en que la responsabilidad debe poder atribuirse a personas físicas o jurídicas y no ser desplazada al sistema.

Este instrumento de orientación internacional apoya conservar un responsable identificable aun cuando la decisión se apoye en una herramienta automatizada.¹²

El artículo 7° traduce ese criterio en autoridad, información y medios efectivos para intervenir. La firma rutinaria de una recomendación no basta si quien la aprueba desconoce sus límites o carece de una alternativa. Al mismo tiempo, se reconoce que una protección automática independiente puede responder más rápido que una persona. El control humano comprende el gobierno del sistema y de sus límites, sin impedir protecciones oportunas.

4. Las comunidades deben recibir protección e información útil

El Marco de Sendai plantea comprender el riesgo, fortalecer su gobernanza, invertir en resiliencia y preparar la respuesta. Su orientación abarca la reducción de pérdidas humanas, económicas, sociales y ambientales. Este compromiso internacional de política pública respalda incorporar la prevención a la operación ordinaria y preparar a quienes pueden resultar afectados, en vez de limitar la actuación estatal a la atención posterior de la emergencia.¹³

La perspectiva de las comunidades está documentada por organizaciones de la sociedad civil. En un comunicado de 2019, AIDA recogió las denuncias de Ríos Vivos y de organizaciones acompañantes sobre impactos de Hidroituango y dificultades de rendición de cuentas ante sus financiadores. El documento se cita como posición de las organizaciones, no como sentencia ni prueba de una falla de IA. Su relevancia para esta iniciativa es evidenciar la necesidad de información, preparación y responsabilidades accesibles para la población expuesta.¹⁴

El proyecto incorpora esta dimensión en una regla sencilla: una alerta necesaria no puede esperar a que se esclarezca la causa informática o a que responda el proveedor. Las comunidades requieren conocer qué hacer y por qué canal recibirán información. La coordinación debe utilizar los protocolos existentes y adaptar la comunicación a las condiciones

¹⁰ Stouffer, K., Pease, M., Tang, C., Zimmerman, T., Pillitteri, V., Lightman, S., Hahn, A., Saravia, S., Sherule, A., & Thompson, M. (2023). Guide to operational technology (OT) security (NIST SP 800-82 Rev. 3, sección 2.3.7, p. 25). National Institute of Standards and Technology. <https://doi.org/10.6028/NIST.SP.800-82r3>

¹¹ National Institute of Standards and Technology. (2023). Artificial intelligence risk management framework (AI RMF 1.0) (NIST AI 100-1, funciones GOVERN, MAP, MEASURE y MANAGE). National Institute of Standards and Technology. <https://doi.org/10.6028/NIST.AI.100-1>

¹² Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2021). Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial (párrs. 25-27 y 35-36). <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/recommendation-ethics-artificial-intelligence>

¹³ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2015). Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030. <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>

¹⁴ Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente. (2019, 3 de septiembre). Banco Interamericano de Desarrollo evade su responsabilidad por la riesgosa represa Hidroituango y las violaciones de derechos humanos relacionadas con ella [Comunicado de organizaciones de la sociedad civil]. <https://aida-americas.org/es/prensa/banco-interamericano-de-desarrollo-evade-su-responsabilidad-por-la-riesgosa-represa>

territoriales y de accesibilidad, sin divulgar datos cuya reserva esté legalmente justificada.

5. Experiencia comparada y alcance de sus aportes

La experiencia internacional ofrece fundamentos complementarios: regulación de IA con incidencia en seguridad y regulación de la seguridad de presas. Los referentes examinados no constituyen un tratado que obligue a Colombia a adoptar este articulado ni acreditan que exista una solución universal. Permiten identificar obligaciones razonables y adaptarlas a la distribución de responsabilidades del país.

Unión Europea. El Anexo III, numeral 2, del Reglamento (UE) 2024/1689 contempla sistemas de IA utilizados como componentes de seguridad en la gestión y funcionamiento del suministro de agua o electricidad, entre otras infraestructuras. Sus artículos 9° a 15 desarrollan gestión de riesgos, documentación, registros, supervisión y robustez. El precedente es funcional: la exigencia reforzada depende del uso y del riesgo, no de que todo programa de una empresa energética sea automáticamente crítico. Este proyecto recoge esa delimitación sin importar íntegramente el régimen europeo de clasificación y conformidad.¹⁵

España. El Real Decreto número 264/2021 aprueba normas técnicas para presas y embalses. En el Anexo II, apartado 10.1, prevé accionamientos redundantes y alimentación independiente para órganos de desagüe; el apartado 20.1 desarrolla fuentes independientes para presas de categorías A y B. El Anexo III regula explotación y revisiones. Este es un antecedente directo de independencia de protecciones y control continuado de seguridad, aunque no sea una regulación específica de IA. La adaptación propuesta permite acreditar medidas equivalentes según el riesgo de cada instalación¹⁶.

Brasil. La Lei nº 12.334 de 2010, reformada por la Lei nº 14.066 de 2020, articula planes de seguridad, inspecciones, revisiones periódicas y planes de acción de emergencia, bajo condiciones de aplicación propias. El artículo 17 fija obligaciones del emprendedor. Su aporte es situar la responsabilidad y los recursos de seguridad en quien desarrolla la actividad y relacionar prevención con preparación de emergencias. No se trasladan a Colombia las categorías, umbrales o sanciones brasileñas de manera automática.¹⁷

Estados Unidos. El régimen de la FERC contenido en 18 C.F.R. parte 12 establece, para los proyectos sometidos a su ámbito, planes de emergencia y revisiones por consultores independientes. La subparte D exige examinar potenciales deficiencias de las obras y de su operación, y documentar resultados. Este referente muestra que la evidencia técnica y la revisión especializada tienen precedentes sectoriales. No significa que toda represa estadounidense quede sujeta a idénticas reglas ni que se haya creado allí un régimen federal específico de IA hidroeléctrica.¹⁸

De la comparación se desprende una opción normativa proporcionada: fijar por ley un núcleo de obligaciones estables y permitir que su desarrollo técnico se gradúe según consecuencias de falla y características de la instalación. El proyecto no convierte las guías internacionales en normas obligatorias por una remisión abierta ni obliga a adquirir certificaciones extranjeras.

6. Necesidad, proporcionalidad e impacto esperado

Mantener únicamente deberes generales ofrece flexibilidad, pero deja menos explícito qué evidencia debe producir un operador respecto de cambios autónomos, dependencias comunes o recuperación de un sistema de IA. Una prohibición absoluta descartaría usos potencialmente útiles. La opción escogida permite utilizarlos bajo condiciones verificables y concentra el esfuerzo en funciones cuya falla puede ocasionar daños graves.

La graduación no se limita a la potencia instalada. Una instalación de menor tamaño puede exigir medidas relevantes si sus consecuencias de falla son graves. Por ello, la reglamentación debe considerar exposición de comunidades, complejidad de la operación y capacidad de respuesta. Se permite reutilizar evaluaciones válidas y acreditar equivalencias, manteniendo el nivel de protección requerido.

Los resultados esperados son una mejor identificación de funciones críticas, mayor trazabilidad de decisiones, detección de fallas de protección y capacidad demostrable de recuperación. No se atribuye a la ley una reducción porcentual de accidentes sin una línea de base que permita sostenerla. El seguimiento puede apoyarse en inventarios completos, pruebas realizadas, hallazgos corregidos y disponibilidad de procedimientos de contingencia.

¹⁵ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). Reglamento (UE) 2024/1689, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (artículos 6°, 9°-15 y 26; Anexo III, numeral 2). *Diario Oficial* de la Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj?locale=es>

¹⁶ Gobierno de España. (2021). Real Decreto número 264/2021, de 13 de abril, por el que se aprueban las normas técnicas de seguridad para las presas y sus embalses (Anexos II, apartados 10 y 20, y III). *Boletín Oficial del Estado*, 89. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/04/13/264/con>

¹⁷ Presidência da República do Brasil. (2010). Lei nº

12.334, de 20 de setembro de 2010 (texto consolidado con las modificaciones de la Lei nº 14.066 de 2020; artículos 8°, 9°, 11, 12 y 17). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112334.htm

¹⁸ Federal Energy Regulatory Commission. (s. f.). Safety of water power projects and project works. 18 C.F.R. part 12, subparts C, D y F. Electronic Code of Federal Regulations. Recuperado el 14 de septiembre de 2026, de <https://www.ecfr.gov/current/title-18/chapter-I/subchapter-B/part-12>

La transición conserva obligaciones inmediatas de no alterar autónomamente los límites esenciales y exige un inventario temprano. Las adecuaciones de sistemas existentes tienen un plazo máximo contado desde la promulgación, para que una demora reglamentaria no las postergue indefinidamente. Los nuevos usos y cambios sustanciales deben cumplir las condiciones de seguridad desde su habilitación. Esta diferencia evita consolidar nuevas dependencias inseguras durante la transición.

V. IMPACTO FISCAL

La iniciativa no crea entidades, fondos, subsidios, beneficios tributarios ni transferencias presupuestales, y asigna los costos de cumplimiento a los operadores.

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige hacer explícitos los costos fiscales y su financiación cuando una iniciativa ordene gasto o conceda beneficios tributarios, y verificar su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La presente propuesta no contiene una apropiación ni una autorización específica de gasto público. No obstante, los efectos de cumplimiento sobre empresas públicas y vigilancia requieren evaluación durante el trámite.¹⁹

El análisis fiscal durante el trámite deberá distinguir costos privados de efectos sobre presupuestos públicos y examinar, cuando corresponda, la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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 7° 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 7° de la Ley 819 de 2003:

“Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le 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 dieciséis artículos, organizados en tres títulos. Los artículos 1° a 3° definen su objeto, conceptos y ámbito. Delimitan la intervención material de la IA para que la regulación no se extienda indiscriminadamente a todas las herramientas informáticas de una empresa.

Los artículos 4° a 7° conforman el núcleo preventivo: inventario y análisis, límites operativos protegidos, barreras independientes y control humano con capacidad de recuperación. Los artículos 8° y 9° regulan validación, cambios, pruebas y formación; el artículo 10 exige evidencia trazable, y el 11 establece obligaciones de información y cooperación de los proveedores.

El artículo 12 articula respuesta, alertas y protección comunitaria. El artículo 13 conecta la vigilancia y las consecuencias del incumplimiento con el régimen de servicios públicos para los operadores sujetos a él, preservando competencias ambientales y de gestión del riesgo. Los artículos 14 a 16 establecen desarrollo reglamentario, transición, costos y vigencia, sin derogatorias generales que generen incertidumbre sobre las obligaciones existentes.

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

La iniciativa contiene reglas generales sobre seguridad operacional. No identifica beneficiarios individuales ni exime a sujetos determinados de obligaciones. Sin embargo, esa generalidad no descarta por sí sola la existencia de conflictos de interés. Cada congresista deberá evaluar si concurren circunstancias que puedan generar un beneficio

¹⁹ Congreso de Colombia. (2003). Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones (artículo 7°). https://normograma.invima.gov.co/compilacion/docs/ley_0819_2003.htm

particular, actual y directo conforme al artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 y sus modificaciones.²⁰

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 al agente 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 bogado 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

Presento esta iniciativa para que el aprovechamiento de la inteligencia artificial en la operación hidroeléctrica esté acompañado de obligaciones claras de seguridad y de una responsabilidad que pueda hacerse efectiva. La protección de la vida y de los ecosistemas exige conocer las consecuencias de falla y conservar capacidad de actuar cuando una herramienta deja de responder como se esperaba.

La propuesta permite incorporar innovación bajo controles proporcionados, integra la evidencia con los instrumentos existentes y evita que la tercerización o la automatización diluyan los deberes de quien opera. Por estas razones, someto a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley.



DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ

Representante a la Cámara

Pacto Histórico

CONTENIDO	
Gaceta número 1463 - Viernes, 2 de octubre de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de Ley número 381 de 2026 Cámara, por medio de la cual se establecen garantías procesales en la etapa de averiguación preliminar en los procesos administrativos sancionatorios de protección de la competencia y libre mercado.	1
Proyecto de Ley número 387 de 2026 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para habilitar la presentación y ejecución de proyectos por parte de Organismos comunales y Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) con cargo a los recursos de Asignación para la Paz OCAD PAZ.	7
Proyecto de Ley número 391 de 2026 Cámara, por medio de la cual se establecen barreras de seguridad para el uso de inteligencia artificial en la operación de represas hidroeléctricas.	15

²⁰ Congreso de Colombia. (1992). Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes (artículos 145 y 286, con sus modificaciones). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11368>