REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1825 Bogotá, D. C., martes, 17 de noviembre de 2026 EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 428 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 270 de 1996-Estatutaria de la Administración de Justicia— para garantizar la paridad entre mujeres y hombres en la conformación de las altas cortes.

Bogotá, D. C., 17 de noviembre de 2026

Honorable Representante

JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley Estatutaria número 428 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 270 de 1996-Estatutaria de la Administración de Justicia— para garantizar la paridad entre mujeres y hombres en la conformación de las altas cortes.*

Respetado señor presidente,

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con la Ley 5ª de 1992, presentamos Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley Estatutaria número 428 de 2026 Cámara, con el fin de que sea sometido a consideración de la Comisión, conforme a las razones y al texto que se exponen a continuación.

I. Iniciativa Legislativa y Antecedentes.

II. Objeto y Contenido del Proyecto.

III. Consideraciones de los ponentes.

IV. Pliego de Modificaciones.

V. Conflicto de Intereses.

VI. Impacto Fiscal.

VII. Proposición.

Cordialmente,

H.R. Mónica Karina Bocanegra Pantoja -C-	H.R. Ana Leidy Erazo Ruiz -C-
H.R. Andrés Felipe Guerra Hoyos	H.R. Delcy Esperanza Isaza Buenaventura
H.R. Carol Stefanny Borda Acevedo	H.R. Juan David Londoño Arango
H.R. Laura Vanessa Diaz Cura	H.R. Alejandra Gabriela Abasolo Gómez

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 428 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 270 de 1996-Estatutaria de la Administración de Justicia— para garantizar la paridad entre mujeres y hombres en la conformación de las altas cortes.

I. INICIATIVA LEGISLATIVA Y ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley Estatutaria número 428 de 2026 Cámara fue radicado el 13 de octubre de 2026 y publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 1561 del 16 de octubre de 2026. La iniciativa fue promovida por la Defensoría del Pueblo y la Corte Suprema de Justicia, con la participación de congresistas de distintas colectividades, y fue remitida a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes para surtir su primer debate[1].

La propuesta responde a la necesidad de avanzar hacia una participación equilibrada de mujeres y hombres en las máximas instancias judiciales del país. Para ello, plantea una modificación puntual de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, sin alterar la estructura orgánica de las corporaciones, sus competencias, los períodos constitucionales de las magistraturas ni los requisitos exigidos para acceder a ellas.

La exposición de motivos sustenta la iniciativa en los mandatos constitucionales e internacionales de igualdad sustantiva, el diagnóstico de participación de mujeres en la Rama Judicial y las oportunidades que ofrece el proceso de renovación de las altas cortes. Estos elementos permiten examinar tanto la necesidad de adoptar medidas afirmativas como la compatibilidad de su diseño con los principios constitucionales que orientan la selección judicial.

1. Audiencia pública y observaciones al Proyecto de Ley Estatutaria[2].

El 12 de noviembre de 2026 se realizó, en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, la audiencia pública sobre el Proyecto de Ley Estatutaria número 428 de 2026 Cámara, iniciativa que busca modificar la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, para establecer medidas afirmativas que permitan alcanzar la paridad entre mujeres y hombres en las altas cortes colombianas.

Durante la audiencia intervinieron 12 personas, en representación de la Rama Judicial, el Gobierno nacional, la academia, organizaciones de la sociedad civil y las entidades impulsoras del proyecto: la Defensoría del Pueblo y la Corte Suprema de Justicia. Las intervenciones evidenciaron un amplio respaldo a la finalidad de la iniciativa y, particularmente, a la medida afirmativa que propone la conformación temporal de listas y ternas integradas exclusivamente por mujeres mientras las altas cortes no hayan alcanzado la paridad.

Las participantes coincidieron, en términos generales, en la necesidad de superar las barreras estructurales que han limitado el acceso de las mujeres a las máximas posiciones de la administración de justicia. Asimismo, destacaron que la medida propuesta constituye una respuesta concreta a la insuficiencia de las disposiciones que promueven la participación de las mujeres en las etapas de postulación y preselección, pero que no han garantizado su elección efectiva.

1.1 Magistradas y exmagistradas de la Rama Judicial

Myriam Stella Gutiérrez Argüello, presidenta de la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial, destacó los 18 años de trabajo de esa instancia en favor de la igualdad. Señaló que, pese a que las mujeres constituyen la mayoría del personal judicial, su presencia en las altas cortes continúa siendo minoritaria. Enfatizó que la igualdad formal no elimina las barreras culturales e institucionales y que la paridad no significa un privilegio, sino el reconocimiento de juristas con trayectoria y méritos suficientes. Respaldó el proyecto como herramienta para alcanzar una justicia más representativa e incluyente.

Diana Alexandra Remolina Botía, exmagistrada del Consejo Superior de la Judicatura, centró su intervención en los obstáculos que aparecen en la etapa de elección. Explicó que, en procesos examinados durante su gestión, las mujeres representaban el 28% de las personas inscritas, el 34% de las incluidas en listas y apenas el 21% de las elegidas. Sostuvo que las reglas de preselección son insuficientes cuando los sesgos persisten en la votación y defendió la conformación temporal de listas exclusivamente femeninas mientras no se alcance la paridad.

Desde su experiencia institucional, la exmagistrada también planteó algunas consideraciones sobre la aplicación de la regla en corporaciones con un número impar de integrantes y las consecuencias de su eventual incumplimiento. En particular, sugirió precisar estos aspectos en el texto legislativo. Sus reflexiones estuvieron orientadas a destacar la importancia de contar con mecanismos eficaces para materializar el mandato de paridad y evitar

---

1 Congreso de la República de Colombia. Proyecto de Ley Estatutaria 428 de 2026 Cámara, «Por medio de la cual se modifica la Ley 270 de 1996 —Estatutaria de la Administración de Justicia— para garantizar la paridad entre mujeres y hombres en la conformación de las altas cortes". ***Gaceta del Congreso*** números 1561, 16 de octubre de 2026.

2 Nota de transparencia: Para la elaboración del presente resumen ejecutivo de la audiencia pública sobre el Proyecto de Ley Estatutaria número 428 de 2026 Cámara se utilizó ChatGPT, herramienta de inteligencia artificial generativa desarrollada por OpenAI, basada en GPT-6, un modelo de lenguaje de gran escala (LLM, por sus siglas en inglés). La herramienta se empleó como apoyo para la organización, síntesis y sistematización de los principales argumentos, observaciones y posiciones expresadas durante las intervenciones realizadas en la audiencia pública. Durante todo el proceso se realizó una revisión humana orientada a verificar la coherencia, fidelidad y precisión de los contenidos, así como a garantizar que el resumen ejecutivo preservara el sentido de las intervenciones originales y reflejara adecuadamente los aportes de las personas participantes. La selección, organización y presentación final de la información estuvieron sujetas a supervisión y criterio humano.

que su cumplimiento dependa exclusivamente de la voluntad de las autoridades nominadoras y electoras.

1.2 Organizaciones de la sociedad civil

Las seis intervenciones de organizaciones de la sociedad civil expresaron un respaldo general al propósito y a la medida afirmativa contemplada en el proyecto. Las organizaciones coincidieron en que la participación equilibrada de las mujeres en las altas cortes constituye una exigencia de igualdad material y legitimidad democrática, y destacaron que la conformación temporal de listas y ternas exclusivamente femeninas representa una respuesta concreta frente a las barreras estructurales que persisten en los procesos de elección.

Audrey Mena Mosquera, directora de ILEX Acción Jurídica, respaldó la iniciativa y destacó la importancia de comprender la paridad desde una perspectiva interseccional que reconozca las desigualdades étnico-raciales y territoriales. Indicó que, desde 1991, ninguna persona afrodescendiente ha sido elegida magistrada titular de la Corte Constitucional y presentó propuestas relacionadas con la diversidad en los procesos de selección, la producción de información desagregada y el seguimiento a la participación de grupos históricamente excluidos. Su intervención puso de presente la importancia de que los avances hacia la paridad también contribuyan a una mayor diversidad en la administración de justicia.

Nicole Valentina Vargas, de Artemisas y la campaña Paridad Ya, destacó la importancia de convertir los avances normativos, incluida la Ley 2424 de 2024, en garantías reales de acceso y permanencia de las mujeres en los espacios de decisión. Insistió en que la paridad no depende de concesiones voluntarias, sino de obligaciones institucionales, y reafirmó el compromiso de las organizaciones de mujeres con el respaldo y seguimiento a la iniciativa.

Alejandra Mora Monroy, de la Comisión Colombiana de Juristas, subrayó que los avances de representación no son lineales ni irreversibles. Recordó que, incluso frente a ternas con mayoría de mujeres, los procesos de elección pueden favorecer a candidatos hombres. Defendió expresamente la naturaleza temporal de la medida, su compatibilidad con los requisitos de mérito y su fundamento en la Constitución, la jurisprudencia constitucional y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Alejandra Garzón Cortés, de Sisma Mujer, llamó a entender la paridad como una transformación de estructuras históricas de discriminación y no solo como el cumplimiento de porcentajes. Destacó que el proyecto representa una acción concreta para avanzar de la igualdad formal a la igualdad material y resaltó la importancia de que su aplicación reconozca las diversas formas de discriminación que enfrentan las mujeres.

Jessica Cárdenas Bejarano, en representación de Somos Poder, respaldó la medida de conformar listas exclusivamente femeninas mientras no se alcance la paridad. Señaló que esta iniciativa fortalece la democracia y constituye una oportunidad para superar las barreras históricas que limitan la participación efectiva de las mujeres en las decisiones de las máximas autoridades judiciales. También destacó la importancia de reconocer la diversidad territorial y social de las mujeres colombianas.

Ghina Castrillón Torres, de La Motora Feminista, describió las barreras cotidianas que enfrentan las mujeres al acceder a posiciones de poder y las dudas que con frecuencia recaen sobre sus capacidades. Destacó el trabajo formativo con mujeres de los territorios y llamó a las distintas fuerzas políticas a respaldar el proyecto como una herramienta para hacer efectivos los mandatos constitucionales de igualdad.

1.3 Academia y Gobierno nacional

María Adelaida Ceballos Bedoya, de la Universidad de los Andes, explicó que la subrepresentación femenina no responde a una falta de formación, interés o mérito. A partir de sus investigaciones sobre el poder judicial, identificó sesgos de género en los procesos de selección y barreras relacionadas con el acoso, la discriminación y las cargas de cuidado. Señaló que las normas actuales favorecen la inclusión de mujeres en etapas de preselección, pero no garantizan su elección efectiva, razón por la cual destacó la pertinencia de la regla propuesta en el proyecto, dirigida precisamente a superar las barreras que se presentan en la etapa final de elección.

Dalila Henao Ariza, en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, reconoció la importancia de consolidar los avances legislativos en materia de participación de las mujeres. Destacó que las medidas afirmativas temporales cuentan con fundamento constitucional y que su aplicación debe armonizarse con el mérito, la autonomía judicial y la seguridad jurídica. En ese sentido, valoró la iniciativa como una oportunidad para avanzar hacia la igualdad efectiva en la composición de las altas cortes.

1.4 Entidades impulsoras del proyecto: Defensoría del Pueblo y Corte Suprema de Justicia

Iris Marín Ortiz, defensora del Pueblo, explicó que el proyecto busca convertir la paridad en una garantía institucional y evitar que su realización dependa de decisiones coyunturales. Señaló que las mujeres representaban el 56,68% del personal judicial, mientras que en septiembre de 2026 ocupaban el 34,52% de las magistraturas de las altas cortes. Destacó la evolución reciente de ese porcentaje, pero advirtió que el progreso puede revertirse si no se establecen reglas estables que permitan consolidar los avances alcanzados.

La Defensora fundamentó la propuesta en los artículos 13, 40.7 y 43 de la Constitución, en el

artículo 4.1 de la CEDAW y en la Recomendación General 40 de 2024 del Comité CEDAW. También citó el informe A/76/142 de 2021 del entonces relator especial de Naciones Unidas Diego García-Sayán, sobre las barreras estructurales que enfrentan las mujeres en la administración de justicia, particularmente las prácticas institucionales mediante las cuales los hombres tienden a elegir a otros hombres para las posiciones de mayor responsabilidad.

Explicó que el proyecto propone incorporar el artículo 63D a la Ley 270 de 1996, para que, mientras no se alcance la paridad en cada corporación, las listas de elegibles y ternas para cubrir vacantes estén integradas exclusivamente por mujeres. La regla comprendería a la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

Asimismo, subrayó que la medida no modifica los requisitos constitucionales y legales de acceso a las magistraturas ni se opone al mérito. Destacó que la paridad y la meritocracia son exigencias constitucionales compatibles y que las medidas afirmativas permiten superar barreras históricas sin desconocer la formación, experiencia e idoneidad de las aspirantes. También reconoció la importancia de las observaciones relacionadas con las discriminaciones étnico-raciales y territoriales que afectan de manera diferenciada a las mujeres, y señaló que deben tenerse en cuenta al implementar la medida.

Finalmente, indicó que desde julio de 2026 y durante los cinco años siguientes se proyectan 41 elecciones de magistraturas en las corporaciones judiciales comprendidas en el proyecto. Esta renovación representa una oportunidad excepcional para avanzar hacia la paridad, siempre que existan reglas que permitan sostener los avances y evitar retrocesos.

Iván Mauricio Lenis Gómez, presidente de la Corte Suprema de Justicia, destacó que las desigualdades persisten no solo por las reglas, sino por prácticas, comportamientos e interpretaciones institucionales. Mencionó como ejemplo positivo la elección reciente de seis mujeres para siete vacantes de esa corporación, aunque advirtió que esos avances podrían revertirse. En su concepto, el proyecto ofrece un mandato claro, sencillo y temporal que refuerza la igualdad material y contribuye a transformar las prácticas institucionales.

El presidente de la Corte Suprema enfatizó que la medida es compatible con la meritocracia y puede incentivar a más mujeres calificadas a participar en las convocatorias. Señaló que los máximos cargos judiciales no son espacios que los hombres concedan a las mujeres, sino funciones públicas a las que ellas tienen igual derecho a acceder. Explicó que, durante la construcción conjunta del proyecto con la Defensoría del Pueblo, se evaluaron diferentes alternativas normativas y se concluyó que la regla propuesta era la más sencilla y adecuada para alcanzar el objetivo de paridad.

Finalmente, reiteró el apoyo de la Corte Suprema de Justicia al proyecto y expresó su expectativa de que sea aprobado por el Congreso de la República, como una herramienta que permita avanzar de manera más rápida y efectiva hacia la igualdad entre mujeres y hombres en las máximas instancias judiciales.

1.5 Principales conclusiones de la audiencia

Las intervenciones realizadas durante la audiencia pública evidenciaron un amplio respaldo institucional, académico y de las organizaciones de la sociedad civil al Proyecto de Ley Estatutaria número 428 de 2026 Cámara, particularmente a la medida afirmativa que propone la conformación temporal de listas y ternas integradas exclusivamente por mujeres mientras las altas cortes no hayan alcanzado la paridad. Las distintas participantes coincidieron en que esta disposición constituye una herramienta concreta para superar las barreras estructurales presentes en los procesos de nominación y elección, sin desconocer las exigencias constitucionales de mérito, idoneidad e independencia judicial.

Uno de los principales consensos fue que el ordenamiento jurídico colombiano ya reconoce la igualdad entre mujeres y hombres y la necesidad de avanzar hacia la paridad, pero que su realización efectiva exige instrumentos capaces de transformar las prácticas institucionales. En este contexto, se destacó que la regla propuesta responde directamente a una dificultad identificada de manera reiterada: la insuficiencia de las disposiciones que promueven la participación de las mujeres en las etapas de postulación y preselección, sin garantizar condiciones efectivas para su elección.

Las intervenciones también permitieron identificar consideraciones relacionadas con el seguimiento a la medida, la diversidad étnico-racial y territorial, y las particularidades de los mecanismos de integración de las corporaciones judiciales. Estos aportes enriquecieron la deliberación pública y pusieron de presente la importancia de acompañar los avances hacia la paridad con prácticas institucionales que promuevan la participación de mujeres con distintas trayectorias y procedencias, sin alterar el propósito central de la iniciativa.

En conjunto, la audiencia permitió constatar que el proyecto cuenta con una justificación constitucional sólida, responde a un diagnóstico ampliamente compartido y propone una regla concreta, temporal y compatible con el mérito. Las intervenciones respaldaron la necesidad de avanzar en su trámite legislativo para transformar el mandato de igualdad en una garantía efectiva de acceso de las mujeres a las máximas posiciones de la administración de justicia.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto tiene por objeto garantizar la paridad entre mujeres y hombres en la conformación de la

Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Para alcanzar esta finalidad, establece una acción afirmativa aplicable a la conformación de las listas de elegibles y ternas destinadas a proveer las vacantes que se produzcan en estas corporaciones.

La iniciativa consta de tres artículos. El primero define su objeto; el segundo adiciona el artículo 53D a la Ley 270 de 1996, estableciendo que, mientras una de las corporaciones mencionadas no haya alcanzado la paridad, las listas y ternas correspondientes deberán integrarse exclusivamente por mujeres; y el tercero determina que la ley regirá a partir de su promulgación.

La medida pretende corregir progresivamente la subrepresentación de mujeres mediante una regla que opera en la etapa de nominación. Su aplicación debe armonizarse con los requisitos constitucionales y legales de acceso a las magistraturas, el principio de mérito y las competencias de las autoridades encargadas de efectuar las elecciones.

III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

1. La paridad judicial como concreción de la igualdad material

La Constitución Política de Colombia reconoce el derecho a la igualdad y ordena al Estado adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados (artículo 13). Asimismo, garantiza el derecho de la ciudadanía a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (artículo 40.7) y establece que las mujeres y los hombres tienen iguales derechos y oportunidades, proscribiendo toda forma de discriminación contra aquellas (artículo 43). Estos mandatos se complementan con el artículo 126 superior, que exige observar los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y mérito en las elecciones atribuidas a corporaciones públicas[3].

La iniciativa parte de la distinción entre igualdad formal e igualdad sustantiva. La existencia de reglas idénticas de postulación no garantiza necesariamente oportunidades equivalentes cuando persisten barreras sociales e institucionales que afectan el acceso de las mujeres a los espacios superiores de decisión. En estas circunstancias, el mandato de igualdad exige considerar medidas que permitan superar las desventajas históricas y corregir sus efectos sobre el ejercicio efectivo de los derechos.

La igualdad material no se satisface únicamente mediante la prohibición de establecer distinciones injustificadas entre mujeres y hombres. También comprende el deber de identificar las condiciones que, aún bajo procedimientos aparentemente neutrales, pueden reproducir desigualdades en el acceso al poder público. En la administración de justicia, este mandato adquiere especial importancia ante la diferencia entre la participación femenina en distintos niveles de la Rama Judicial y su representación en las máximas corporaciones.

Desde esta perspectiva, la paridad judicial constituye una manifestación del principio de igualdad sustantiva que trasciende la representación numérica. Su finalidad consiste en promover una participación equilibrada de mujeres y hombres en la integración de las instituciones encargadas de administrar justicia y adoptar decisiones de especial trascendencia constitucional. Una composición más representativa puede contribuir, además, a fortalecer la legitimidad institucional y a reflejar de manera más adecuada la diversidad de la sociedad colombiana.

El ordenamiento jurídico ha incorporado progresivamente medidas destinadas a materializar estos objetivos. La Ley 581 de 2000 estableció cuotas de participación de mujeres en los niveles decisorios del Estado, mientras que la Ley 2424 de 2024 amplió ese marco hacia la paridad. En el ámbito de la administración de justicia, la Ley 2430 de 2024 introdujo disposiciones relativas a la equidad de género en los procedimientos de selección y designación judicial[4].

El proyecto examinado busca desarrollar ese marco normativo mediante una acción afirmativa que incide directamente en la integración de listas y ternas para las altas cortes. Su propósito es avanzar desde el reconocimiento general del principio de paridad hacia una regla destinada a producir efectos concretos sobre la composición de estas corporaciones, en armonía con las exigencias constitucionales de mérito e idoneidad.

2. Fundamentos jurisprudenciales de la paridad judicial

La Corte Constitucional de Colombia ha reconocido la legitimidad de las acciones afirmativas como instrumentos destinados a superar desigualdades estructurales y garantizar la participación de grupos históricamente discriminados. En la Sentencia C-371 de 2000, al examinar el proyecto que posteriormente se convirtió en la Ley 581 de 2000, distinguió entre las medidas generales de promoción de la igualdad y aquellas que establecen tratamientos preferenciales para corregir situaciones de exclusión. La Corte reconoció que estas últimas pueden resultar compatibles con la Constitución, siempre que persigan una finalidad constitucionalmente legítima y respeten las exigencias de razonabilidad y proporcionalidad[5].

[3] Constitución Política de Colombia, artículos 13, 40, numeral 7; 43 y 126. Este último fue modificado por el artículo 2° del Acto Legislativo número 02 de 2015.

[4] Congreso de la República. Ley 581 de 2000, "por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público"; Ley 2424 de 2024, sobre participación paritaria de las mujeres; y Ley 2430 de 2024, por la cual se modifica la Ley 270 de 1996, especialmente artículos 19 y 20.

[5] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-371 de 2000. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz. Control previo de constitucionalidad del proyecto de ley es-

Esta interpretación parte de reconocer que la prohibición de discriminación no impide establecer diferencias de trato dirigidas a superar desventajas históricas. Sin embargo, tales medidas deben justificarse a partir de sus objetivos y efectos concretos, especialmente cuando restringen las oportunidades de otras personas para acceder a determinados cargos. Por ello, la Sentencia C-371 de 2000 reconoció la legitimidad de las cuotas de participación femenina, pero también estableció límites a determinadas obligaciones de elección que podían afectar desproporcionadamente las competencias de las autoridades nominadoras y electoras[6].

Posteriormente, la Sentencia C-490 de 2011 examinó medidas orientadas a garantizar la participación de las mujeres en las listas electorales, mientras que la Sentencia C-136 de 2024 analizó el tránsito de una cuota mínima del 30% hacia una participación del 50% de mujeres en cargos de los niveles decisorios del Estado. En esta última decisión, la Corte consideró que la paridad desarrolla los mandatos constitucionales de igualdad y pluralismo y permite avanzar hacia una distribución más equilibrada del poder público[7].

La Sentencia C-136 de 2024 también destacó que, pese a los avances derivados de las cuotas, persisten factores que dificultan la participación igualitaria de las mujeres en los cargos decisorios. Entre ellos identificó los estereotipos sobre sus capacidades para ejercer funciones de dirección y la distribución desigual de las responsabilidades de cuidado. Estas condiciones explican por qué la existencia de normas formalmente igualitarias no garantiza, por sí sola, la superación de las barreras que restringen el acceso de las mujeres al poder público[8].

Un aspecto particularmente relevante de la Sentencia C-136 de 2024 es que la Corte contempló expresamente la posibilidad de utilizar temporalmente ternas conformadas exclusivamente por mujeres como una herramienta para acelerar el cumplimiento del mandato de paridad. La Corporación señaló que el legislador estatutario dispone de un margen de configuración para adoptar diversas estrategias dirigidas a ese propósito, dentro de un debate democrático suficiente. Esta consideración tiene una relación directa con la iniciativa examinada, pues demuestra que la integración exclusivamente de mujeres de ternas no es una alternativa ajena al razonamiento constitucional sobre las acciones afirmativas[9]. No obstante, debe distinguirse esta consideración jurisprudencial del control de constitucionalidad de una disposición concreta que imponga dicha modalidad de nominación.

Para el ámbito judicial resulta especialmente relevante la Sentencia C-134 de 2023, mediante la cual la Corte ejerció el control previo de constitucionalidad sobre la reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia[10]. Al examinar las disposiciones relativas a la selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, la Corporación reconoció que la equidad de género debe orientar los procedimientos de nominación y elección hasta alcanzar la paridad en la conformación de estas corporaciones.

En particular, al revisar el artículo 20 del proyecto de reforma, la Corte condicionó su constitucionalidad a la observancia del equilibrio entre las trayectorias provenientes del ejercicio profesional, la Rama Judicial y la academia, conforme al artículo 231 de la Constitución. Asimismo, precisó el alcance de la exigencia de equidad de género en relación con el objetivo de paridad[11]. Este pronunciamiento reconoce que la integración de las altas cortes debe responder simultáneamente a diferentes criterios constitucionales, entre ellos el mérito, la diversidad de trayectorias profesionales y la igualdad sustantiva.

La misma providencia señaló que el mérito constituye un criterio esencial para seleccionar a quienes integrarán las altas cortes, pero no puede entenderse como un parámetro que excluya las demás exigencias constitucionales aplicables. La valoración de las capacidades profesionales, académicas y personales debe armonizarse con el mandato de equidad de género, sin disminuir los requisitos de acceso ni comprometer la independencia de los órganos encargados de efectuar las elecciones.

tatutaria sobre participación de las mujeres en los niveles decisorios del poder público.

6 *Ibídem*. Consideraciones sobre acciones afirmativas, cuotas de participación y límites constitucionales a las reglas de nominación y elección.

7 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-490 de 2011. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Control de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria sobre organización y funcionamiento de partidos y movimientos políticos y procesos electorales. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-136 de 2024. Magistrada Ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera. Control previo de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria sobre participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público.

8 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-136 de 2024, op. cit., consideraciones sobre las barreras estructurales para la participación de las mujeres y la justificación de las medidas afirmativas.

9 *Ibídem*, fundamento jurídico 169. La Corte contempla expresamente la aplicación temporal de ternas integradas exclusivamente por mujeres como una de las estrategias que puede considerar el legislador estatutario para acelerar la paridad. Esta consideración no equivale al control de constitucionalidad de una disposición idéntica a la examinada en la presente ponencia

10 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-134 de 2023. Magistrada Ponente: Natalia Ángel Cabo. Control previo de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria 295 de 2020 Cámara (acumulado con los proyectos 430 y 468 de 2020 Cámara) – 475 de 2021 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 270 de 1996.

11 *Ibídem*. Examen de constitucionalidad del artículo 20 del proyecto de ley estatutaria, relativo a los criterios para la selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

La lectura conjunta de estos precedentes permite identificar una línea jurisprudencial favorable a la adopción de medidas efectivas para garantizar la participación de las mujeres en los espacios superiores de decisión. La Sentencia C-371 de 2000 reconoció la legitimidad de las cuotas y sus límites; la Sentencia C-136 de 2024 examinó la transición hacia la paridad y contempló expresamente la posibilidad de ternas temporalmente femeninas; y la Sentencia C-134 de 2023 incorporó la paridad como criterio constitucional relevante para la selección de integrantes de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

Sin embargo, estas decisiones no equivalen a un pronunciamiento definitivo sobre la constitucionalidad del artículo 53D propuesto. Aunque ofrecen fundamentos para defender la finalidad de la iniciativa y considerar mecanismos afirmativos de mayor intensidad, corresponde examinar si la regla concreta de integración exclusivamente de mujeres de listas y ternas resulta proporcionada. Este análisis debe considerar sus efectos sobre el acceso a los cargos públicos, el mérito y las competencias constitucionales de las autoridades nominadoras y electoras.

3. Fundamentos internacionales de la participación igualitaria

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aprobada mediante la Ley 51 de 1981, establece obligaciones dirigidas a eliminar la discriminación en la vida pública y garantizar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad. Sus artículos 3° y 7° exigen adoptar medidas apropiadas, incluidas las legislativas, para asegurar el ejercicio efectivo de sus derechos y su acceso a las funciones públicas. De manera complementaria, el artículo 4.1 autoriza medidas especiales de carácter temporal destinadas a acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombres[12].

Estas obligaciones se articulan con otros instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. El artículo 4.j de la Convención de Belém do Pará reconoce el derecho de las mujeres a acceder en igualdad de condiciones a las funciones públicas y participar en los asuntos públicos. A su vez, el artículo 25.c del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 23.1.c de la Convención Americana sobre Derechos Humanos protegen el acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad[13].

Este marco convencional permite comprender que la eliminación de prohibiciones formales de acceso no agota los deberes estatales en materia de igualdad. Cuando persisten barreras que restringen la participación efectiva de las mujeres en los espacios de decisión, los Estados deben considerar instrumentos capaces de corregir sus efectos. En particular, las medidas especiales previstas en el artículo 4.1 de la CEDAW pueden mantenerse mientras subsistan las condiciones que justifican su adopción, sin convertirse en regímenes permanentes de trato desigual.

Las recomendaciones generales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ofrecen criterios interpretativos relevantes sobre el alcance de estas obligaciones. La Recomendación General número 23 de 1997 desarrolla el deber de remover los obstáculos que limitan la participación de mujeres en la vida política y pública, mientras que la Recomendación General número 33 de 2015 identifica barreras institucionales y estereotipos de género que afectan el acceso de las mujeres a la justicia. Esta última también destaca la importancia de promover condiciones de igualdad en las instituciones encargadas de administrarla[14].

La Recomendación General número 40 de 2024, sobre la representación igualitaria e inclusiva de las mujeres en los sistemas de toma de decisiones, constituye un desarrollo especialmente pertinente para la iniciativa. El Comité propone avanzar hacia una distribución equilibrada del poder en la que las mujeres participen efectivamente en las decisiones y no únicamente en los procedimientos formales de acceso. Desde esta perspectiva, la paridad exige examinar tanto la composición de las instituciones como las condiciones que determinan la influencia real de las mujeres en su funcionamiento[15].

El Comité reconoce que alcanzar ese objetivo requiere marcos normativos adecuados, medidas especiales, mecanismos de seguimiento y procedimientos transparentes de nominación y selección. Su planteamiento supera una concepción exclusivamente programática de la igualdad, al promover reglas institucionales que permitan identificar avances y evaluar el cumplimiento de objetivos concretos de representación. Estas orientaciones ofrecen criterios para diseñar

12 Naciones Unidas. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada el 18 de diciembre de 1979, artículos 3, 4.1 y 7. Aprobada en Colombia mediante la Ley 51 de 1981.

13 Organización de los Estados Americanos. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada el 9 de junio de 1994, artículo 4.j. Aprobada mediante la Ley 248 de 1995. Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25.c, aprobado mediante la Ley 74 de 1968. Organización de los Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23.1.c, aprobada mediante la Ley 16 de 1972.

14 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General número 23 (1997), sobre la vida política y pública, A/52/38. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General número 33 (2015), sobre el acceso de las mujeres a la justicia, CEDAW/C/GC/33.

15 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General número 40 (2024), sobre la representación igualitaria e inclusiva de las mujeres en los sistemas de toma de decisiones, CEDAW/C/GC/40.

reformas legislativas que respondan a desigualdades persistentes en los espacios superiores de decisión.

La relación de la Recomendación General número 40 con la paridad judicial es expresa. En su párrafo 49.a, el Comité recomienda adoptar leyes y otras medidas para garantizar la paridad en los cargos de decisión de todos los niveles de la administración pública y del poder judicial, incluidos los sistemas de justicia locales, consuetudinarios e informales. El párrafo 49.b también recomienda realizar auditorías de género que permitan identificar barreras institucionales y orientar las reformas necesarias para superarlas[16].

Estas recomendaciones proporcionan un fundamento interpretativo para considerar medidas legislativas de paridad en la judicatura. No obstante, es necesario distinguir su relevancia como interpretación autorizada de las obligaciones convencionales de la fuerza jurídicamente vinculante de la propia CEDAW. Tampoco debe atribuirse a la Recomendación General No. 40 la exigencia específica de integrar listas o ternas exclusivamente de mujeres , pues su contenido no prescribe esa modalidad particular de acción afirmativa.

Los informes de los relatores especiales de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados complementan este marco. En 2021, Diego García-Sayán presentó el informe Participación de las mujeres en la administración de justicia (A/76/142), en el cual identificó barreras estructurales que dificultan su acceso a las posiciones superiores de la judicatura. Entre ellas destacó la persistencia de estereotipos de género, prácticas institucionales excluyentes y procedimientos de selección que pueden reproducir desigualdades históricas[17].

Uno de los hallazgos del informe consiste en señalar que la presencia de mujeres en los niveles inferiores de la administración de justicia no garantiza una participación equivalente en las magistraturas superiores. Esta diferencia evidencia la necesidad de examinar las condiciones de ascenso y los mecanismos mediante los cuales se adoptan las decisiones de nombramiento. En consecuencia, el Relator recomendó fortalecer las medidas afirmativas, establecer objetivos verificables y avanzar hacia una representación paritaria de mujeres y hombres en la judicatura y la fiscalía para 2030.

El informe también destaca que los procedimientos aparentemente neutrales pueden producir efectos diferenciados cuando operan en instituciones atravesadas por desigualdades sociales y profesionales. Por esta razón, la promoción de la participación de las mujeres requiere revisar los criterios de evaluación, la transparencia de las convocatorias y las prácticas de nominación. Su aporte para el proyecto consiste en mostrar que las políticas de paridad deben intervenir sobre los factores institucionales que condicionan las oportunidades efectivas de acceso a los cargos judiciales superiores.

Este enfoque fue desarrollado posteriormente por Margaret Satterthwaite, Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, en su informe Principios para el nombramiento de jueces (A/HRC/62/43), presentado en 2026. El documento establece parámetros para garantizar que los procedimientos de selección y nombramiento judicial respeten la independencia, la imparcialidad, el mérito y la diversidad. En particular, advierte que la aplicación de criterios de evaluación aparentemente objetivos puede reproducir sesgos que afectan a grupos históricamente excluidos[18].

En sus principios 4 y 7, la Relatora desarrolla la relación entre mérito y diversidad judicial. El primero destaca la importancia de valorar objetivamente las capacidades, la integridad y las cualificaciones de las personas aspirantes; el segundo reconoce la necesidad de promover una judicatura representativa y contempla medidas especiales de inclusión destinadas a corregir situaciones de subrepresentación[19]. Estas orientaciones permiten comprender que la diversidad no constituye una excepción al mérito, sino un objetivo que debe integrarse en procedimientos rigurosos, transparentes y, especialmente, libres de discriminación.

La lectura conjunta de estos instrumentos revela una orientación internacional favorable a la adopción de medidas efectivas para alcanzar la igualdad sustantiva en los órganos judiciales. La Recomendación General número 40 identifica expresamente la paridad en el poder judicial como un objetivo institucional; el informe de García-Sayán documenta las barreras que afectan el ascenso profesional de las mujeres; y el de Satterthwaite desarrolla garantías que deben observarse en los procedimientos de selección. Sus aportes son complementarios y permiten fundamentar el objetivo de la iniciativa sin sustituir el examen constitucional del mecanismo específico propuesto.

Este marco se complementa con la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, particularmente su Objetivo de Desarrollo Sostenible 5. Ambos instrumentos promueven la participación plena y

16 *Ibídem*, párrafo 49, literales a) y b), sobre la paridad en los cargos de decisión del poder judicial y de la administración pública y la realización de auditorías de género.

17 Naciones Unidas, Asamblea General. Diego García-Sayán, Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Participación de las mujeres en la administración de justicia, A/76/142, 2021.

18 Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. Margaret Satterthwaite, Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Principios para el nombramiento de jueces, A/HRC/62/43, 14 de abril de 2026.

19 *Ibídem*, principios 4 y 7, especialmente párrafos 42 a 46 y 58 a 63, relativos al mérito, la diversidad y la representatividad judicial.

efectiva de las mujeres en los espacios de liderazgo y decisión[20]. Aunque no constituyen por sí mismos obligaciones convencionales directamente exigibles, reflejan compromisos internacionales relevantes para orientar las políticas públicas y las reformas legislativas en materia de igualdad.

En consecuencia, el derecho internacional de los derechos humanos y los desarrollos interpretativos examinados respaldan la adopción de medidas destinadas a corregir la exclusión histórica de las mujeres en las altas cortes. Su implementación debe respetar los principios de igualdad, proporcionalidad, mérito e independencia judicial, especialmente cuando se propone una acción afirmativa que restringe temporalmente el universo de candidaturas en los procedimientos de nominación.

4. Diagnóstico de la brecha en los cargos judiciales superiores

De acuerdo con las cifras del Consejo Superior de la Judicatura recogidas en la exposición de motivos, con corte al 9 de noviembre de 2026 las mujeres representaban el 56,68% del personal empleado judicial, el 49,62% de los jueces municipales, el 47,55% de los jueces del circuito, el 39,20% de los magistrados de tribunal y el 34,52% de los magistrados de las altas cortes. Estos datos muestran una disminución de la participación de las mujeres en los distintos niveles de la estructura judicial, particularmente pronunciada en las corporaciones de mayor jerarquía[21].

La diferencia entre la participación de las mujeres en el personal empleado y su representación en las magistraturas superiores permite identificar un patrón compatible con la segregación vertical, frecuentemente denominado techo de cristal. Este fenómeno se presenta cuando las mujeres encuentran mayores dificultades para acceder a las posiciones de dirección y decisión, incluso cuando cuentan con las cualificaciones requeridas. Sin embargo, las cifras agregadas no permiten establecer por sí solas las causas específicas de esa desigualdad, por lo que deben interpretarse junto con investigaciones sobre las trayectorias profesionales y los procedimientos de selección.

En el ámbito judicial colombiano, la información disponible muestra que una participación significativa de mujeres en los niveles iniciales e intermedios no se traduce automáticamente en su presencia proporcional en las magistraturas de las altas cortes. Este contraste exige examinar las condiciones de acceso a los cargos superiores, los criterios aplicados en las convocatorias y los mecanismos mediante los cuales se conforman las listas y ternas. Así, el diagnóstico no se limita a constatar una diferencia de representación, sino que plantea la necesidad de analizar los factores institucionales que pueden contribuir a su persistencia.

La composición de las distintas corporaciones permite apreciar con mayor claridad esta situación. Según las cifras de julio de 2026 recogidas en la exposición de motivos, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado contaban, cada uno, con ocho magistradas entre sus 31 integrantes, equivalentes al 25,8%. Por su parte, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial tenía dos magistradas entre sus siete integrantes, equivalentes al 28,57%, y la Corte Constitucional registraba tres magistradas entre sus nueve integrantes, equivalentes al 33,33%. En contraste, el Consejo Superior de la Judicatura presentaba una integración paritaria, con tres magistradas y tres magistrados[22].

Estas diferencias muestran que la subrepresentación de las mujeres no tiene la misma intensidad en todas las corporaciones. En consecuencia, aunque el objetivo de paridad es común, las condiciones de partida y los efectos de los procesos de renovación deben examinarse individualmente. Esta consideración adquiere especial relevancia para establecer cuándo se ha alcanzado la paridad y determinar la duración de las medidas afirmativas previstas en la iniciativa.

La evolución reciente de la participación de las mujeres también evidencia que los avances hacia la paridad no han seguido una trayectoria uniforme. Según la exposición de motivos, entre diciembre de 2023 y diciembre de 2025 el porcentaje de mujeres en las altas cortes disminuyó del 29,03% al 28,05%. Posteriormente, en septiembre de 2026, su participación alcanzó el 34,52%, equivalente a un aumento de 6,47 puntos porcentuales frente a diciembre de 2025[23].

Aunque este incremento representa un avance, las mujeres continúan ocupando poco más de una tercera parte de las magistraturas consideradas, por debajo de una integración paritaria. Estas variaciones también evidencian que los procesos de renovación pueden modificar significativamente la representación alcanzada en períodos anteriores. Por ello, las comparaciones deben conservar las fechas de corte y los universos de cargos correspondientes, sin presentar mediciones realizadas en distintos momentos como si describieran una composición simultánea.

20 Naciones Unidas. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, 1995. Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 70/1, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, A/RES/70/1, 2015, especialmente Objetivo de Desarrollo Sostenible 5.

21 Consejo Superior de la Judicatura. Información estadística sobre la composición de la Rama Judicial, con corte al 30 de diciembre de 2025, reproducida en la exposición de motivos del Proyecto de Ley Estatutaria 428 de 2026 Cámara.

22 Defensoría del Pueblo. Exposición de motivos del Proyecto de Ley Estatutaria 428 de 2026 Cámara, 2026, apartado sobre composición de las altas cortes, cifras de julio de 2026.

23 *Ibídem*. Diagnóstico de la evolución de la participación femenina en las altas cortes, con cifras de diciembre de 2023, diciembre de 2025 y septiembre de 2026.

La posibilidad de retrocesos en la representación de las mujeres pone de presente la importancia de establecer garantías institucionales que permitan consolidar los avances. El cumplimiento del mandato de paridad no debería depender exclusivamente de decisiones coyunturales de los órganos nominadores y electores. Requiere criterios suficientemente claros y estables que orienten los procedimientos de selección, respetando las competencias constitucionales de las autoridades correspondientes.

El diagnóstico adquiere especial relevancia si se considera el ciclo de renovación previsto para las altas cortes. De acuerdo con la exposición de motivos, entre julio de 2026 y los cinco años siguientes se proyecta la realización de 41 elecciones en cuatro corporaciones: 17 magistraturas de la Corte Suprema de Justicia, 12 del Consejo de Estado, siete de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y cinco de la Corte Constitucional de Colombia. Estas elecciones equivalen al 53,25% de los 77 cargos considerados en la proyección, que no incluye al Consejo Superior de la Judicatura[24].

La magnitud de este proceso de renovación ofrece una oportunidad para avanzar hacia una composición más equilibrada de las altas cortes. Sin embargo, la provisión de nuevas vacantes no garantiza por sí sola una mayor participación de mujeres, pues sus resultados dependen de las reglas de nominación y elección y de las decisiones adoptadas por las autoridades competentes. En este contexto, una medida afirmativa puede incidir sobre la composición futura de las corporaciones, aunque su eficacia debe evaluarse conforme a las características de cada procedimiento.

En consecuencia, el diagnóstico permite concluir que la participación significativa de mujeres en la Rama Judicial no se refleja proporcionalmente en las magistraturas superiores y que los avances registrados requieren mecanismos capaces de consolidarlos. La persistencia de esta brecha y la magnitud del proceso de renovación de las altas cortes ofrecen razones empíricas para adoptar medidas afirmativas que permitan avanzar hacia una representación paritaria. En este contexto, la iniciativa propone intervenir directamente en los procedimientos de nominación, con el propósito de corregir la subrepresentación de las mujeres y consolidar los avances alcanzados en la integración de las máximas corporaciones judiciales.

5. Idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la acción afirmativa propuesta

La constitucionalidad de la medida prevista en el Proyecto de Ley Estatutaria número 428 de 2026 Cámara debe examinarse a partir del principio de igualdad material y de los criterios desarrollados por la Corte Constitucional para evaluar las acciones afirmativas. Las sentencias C-371 de 2000, C-673 de 2001 y C-136 de 2024 ofrecen parámetros relevantes para determinar cuándo un tratamiento diferenciado dirigido a corregir la exclusión histórica de las mujeres resulta compatible con la Constitución[25]. Estos precedentes reconocen que la igualdad sustantiva puede exigir medidas legislativas específicas, pero también establecen límites relacionados con su razonabilidad, proporcionalidad y efectos sobre otros derechos e intereses constitucionales.

La determinación de la intensidad del examen constituye una cuestión relevante. En la Sentencia C-136 de 2024, la Corte aplicó un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia a las medidas afirmativas de participación femenina sometidas a su consideración. Sin embargo, la exigencia de conformar listas y ternas exclusivamente por mujeres introduce una restricción más intensa que una cuota mínima, pues excluye temporalmente a los hombres de una etapa determinante de los procedimientos de selección judicial. Por esta razón, y teniendo en cuenta los criterios de la Sentencia C-673 de 2001, resulta jurídicamente prudente someter la propuesta a un examen particularmente exigente de proporcionalidad, sin afirmar que la jurisprudencia haya establecido que toda acción afirmativa de esta naturaleza deba superar necesariamente un juicio estricto[26].

Este examen debe considerar, además, la referencia expresa de la Sentencia C-136 de 2024 a las ternas temporalmente integradas exclusivamente por mujeres. En su fundamento jurídico 169, la Corte señaló que el legislador estatutario puede considerar instrumentos de esta naturaleza para acelerar el cumplimiento del mandato de paridad, siempre dentro de sus competencias y de un debate democrático suficiente. Tal consideración constituye un argumento especialmente pertinente para la iniciativa, aunque no sustituye el análisis particular de la disposición propuesta ni resuelve anticipadamente sus efectos sobre los procedimientos de selección de las altas cortes[27].

En primer lugar, la finalidad de la medida es constitucionalmente imperiosa, pues busca

24 *Ibídem*. Apartado sobre renovación de las altas cortes, proyección de elecciones de magistraturas a partir de julio de 2026.

25 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-371 de 2000, op. cit.; Sentencia C-673 de 2001. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Consideraciones sobre el juicio integrado de igualdad y la intensidad del escrutinio constitucional; Sentencia C-136 de 2024, op. cit.

26 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-136 de 2024, op. cit., fundamentos jurídicos 187 a 194, relativos al examen de proporcionalidad de las medidas de participación femenina. Sentencia C-673 de 2001, op. cit., consideraciones sobre la intensidad del juicio de igualdad.

27 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-136 de 2024, op. cit., fundamento jurídico 169.

materializar la igualdad sustantiva, corregir la subrepresentación histórica de las mujeres y garantizar una participación equilibrada en los órganos superiores de la administración de justicia. Este objetivo encuentra fundamento en los artículos 13, 40.7, 43 y 126 de la Constitución y en los compromisos internacionales asumidos por Colombia, especialmente en los artículos 3°, 4° y 7° de la CEDAW. La Sentencia C-371 de 2000 reconoció la legitimidad de adoptar medidas de participación femenina para superar desigualdades estructurales, mientras que la Sentencia C-136 de 2024 reafirmó la paridad como un desarrollo de los mandatos constitucionales de igualdad y pluralismo[28].

La relevancia de esta finalidad resulta especialmente evidente en el ámbito judicial. Las altas cortes ejercen funciones de cierre jurisdiccional, interpretación constitucional y unificación jurisprudencial, y algunas de ellas desempeñan competencias de gobierno o disciplina judicial. Su integración tiene, por tanto, una dimensión institucional que trasciende las aspiraciones individuales de quienes buscan acceder a las magistraturas. En este contexto, la paridad pretende corregir una desigualdad en los espacios donde se adoptan decisiones jurídicas de especial trascendencia para la sociedad.

La Sentencia C-134 de 2023 reconoció expresamente la necesidad de garantizar condiciones de equidad de género hasta alcanzar la paridad en la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Este precedente refuerza el fundamento constitucional de la finalidad perseguida, al situar la igualdad de género entre los criterios relevantes para la conformación de estas corporaciones[29]. Su alcance, sin embargo, debe distinguirse del examen de constitucionalidad de una acción afirmativa específica, como la prevista en el proyecto.

En segundo lugar, la medida es idónea para contribuir al cumplimiento de la finalidad propuesta, porque interviene directamente en una etapa decisiva de los procedimientos de elección judicial: la conformación de listas de elegibles y ternas. A diferencia de las disposiciones que se limitan a reconocer el principio de equidad de género, la regla proyectada establece un mecanismo que incide sobre el universo de candidaturas disponibles para proveer las vacantes.

Mientras una corporación no haya alcanzado la paridad, las listas y ternas correspondientes deberán estar integradas exclusivamente por mujeres. En consecuencia, la disposición busca aumentar su participación en las magistraturas a medida que se produzcan nuevas vacantes, sin modificar los períodos constitucionales de quienes ejercen actualmente estos cargos. Su idoneidad se relaciona, por tanto, con su capacidad para intervenir directamente en los procedimientos que determinan la composición futura de las corporaciones.

Las Sentencias C-371 de 2000 y C-136 de 2024 reconocieron que las reglas de participación de las mujeres pueden constituir instrumentos adecuados para corregir desigualdades históricas. En particular, el fundamento jurídico 169 de la segunda providencia ofrece un referente para considerar mecanismos temporalmente más intensos, como las ternas exclusivamente femeninas. No obstante, la idoneidad de estas medidas no demuestra por sí sola su necesidad ni su proporcionalidad, aspectos que requieren una evaluación adicional[30].

En tercer lugar, el examen de necesidad exige determinar si existen medidas igualmente eficaces para alcanzar la paridad judicial que impliquen una restricción menor sobre los derechos e intereses constitucionales involucrados. La persistencia de una diferencia considerable entre la participación de mujeres en los niveles iniciales de la Rama Judicial y su representación en las altas cortes constituye una razón para considerar mecanismos más intensos que las disposiciones generales de igualdad.

Las cifras recogidas en la exposición de motivos muestran que, pese a los avances recientes, la representación de las mujeres en las altas cortes continúa por debajo de la paridad. A ello se suma un ciclo de renovación que podría modificar sustancialmente su composición durante los próximos años. Estas circunstancias permiten sostener que existe una oportunidad institucional para adoptar medidas capaces de producir resultados verificables y evitar que los procesos de elección reproduzcan las desigualdades existentes.

El examen de necesidad debe considerar la eficacia de las alternativas disponibles para alcanzar la paridad judicial. Aunque las listas paritarias, las cuotas mínimas de participación y los mecanismos de alternancia constituyen instrumentos legítimos de acción afirmativa, su aplicación no garantiza necesariamente una corrección oportuna de la subrepresentación de las mujeres en las altas cortes. En este contexto, la medida propuesta busca intervenir directamente en la conformación de las candidaturas durante el período en que persista la desigualdad, mediante

28 Constitución Política, artículos 13, 40.7, 43 y 126. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículos 3, 4 y 7. Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-371 de 2000 y C-136 de 2024, op. cit.

29 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-134 de 2023, op. cit., análisis de la constitucionalidad de los criterios de selección de magistradas y magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

30 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-371 de 2000, op. cit.; Sentencia C-136 de 2024, op. cit., fundamento jurídico 169.

una regla orientada a acelerar el cumplimiento del mandato constitucional de paridad.

En este punto, el fundamento jurídico 169 de la Sentencia C-136 de 2024 ofrece un argumento favorable a la constitucionalidad de las ternas integradas exclusivamente por mujeres como medida temporal de acción afirmativa para acelerar la paridad. Si bien en esa providencia la Corte Constitucional de Colombia no examinó una disposición idéntica a la propuesta, el reconocimiento expreso de este mecanismo constituye un referente jurisprudencial relevante para sustentar la iniciativa. El proyecto desarrolla esta posibilidad mediante una regla aplicable a las altas cortes, orientada a corregir la subrepresentación de las mujeres mientras no se alcance la paridad, sin desconocer los requisitos constitucionales para acceder a las magistraturas.

En cuarto lugar, la proporcionalidad en sentido estricto exige determinar si los beneficios constitucionales de la medida justifican las restricciones que introduce sobre el acceso a los cargos públicos y las competencias de las autoridades nominadoras y electoras. A favor de la disposición debe considerarse que persigue corregir una desigualdad histórica, opera sobre vacantes futuras y contiene una condición de terminación vinculada al logro de la paridad. Además, no modifica los requisitos constitucionales y legales de acceso a las magistraturas ni supone la separación de quienes actualmente ejercen estos cargos.

Estas características contribuyen a delimitar los efectos de la acción afirmativa. Su aplicación no elimina la obligación de verificar la experiencia, integridad, formación e idoneidad de las aspirantes, ni sustituye formalmente las competencias atribuidas a las autoridades encargadas de elaborar las listas y efectuar las elecciones. Sin embargo, la restricción temporal del universo de candidaturas constituye un efecto constitucionalmente relevante que debe ser considerado en la ponderación.

La Sentencia C-371 de 2000 establece un límite jurisprudencial importante. En esa decisión, la Corte declaró constitucionales determinadas reglas de inclusión de mujeres en listas y ternas, pero consideró desproporcionada una disposición que imponía la elección obligatoria de mujeres hasta completar la cuota prevista. La Corporación estimó que esa obligación podía restringir excesivamente las facultades de las autoridades nominadoras y los derechos de otros aspirantes[31].

La medida propuesta presenta una diferencia frente a aquella disposición, pues regula la conformación de listas y ternas en lugar de imponer directamente una obligación de elección al órgano competente. Esta distinción resulta jurídicamente relevante, especialmente a la luz de la referencia favorable a las ternas temporalmente de mujeres contenida en la Sentencia C-136 de 2024. No obstante, la exclusividad de las candidaturas reduce el margen de elección y, por tanto, debe armonizarse con las competencias constitucionales de las autoridades encargadas de proveer las magistraturas.

En este sentido, deben considerarse las reglas particulares previstas en los artículos 231, 232, 239, 254 y 257A de la Constitución, según la corporación correspondiente. La acción afirmativa no puede interpretarse como una habilitación para desconocer los requisitos de acceso, alterar las competencias de nominación o sustituir los procedimientos constitucionales de elección. Su aplicación debe conservar las garantías propias de cada corporación y evitar resultados incompatibles con su diseño institucional.

La temporalidad constituye otro elemento relevante del juicio de proporcionalidad. El artículo 4.1 de la CEDAW reconoce que las medidas especiales destinadas a acelerar la igualdad de hecho deben cesar cuando se alcancen sus objetivos. En la Sentencia C-371 de 2000, la Corte admitió que la duración de una medida afirmativa puede vincularse a la superación de la desigualdad que motivó su adopción, sin que resulte indispensable establecer una fecha fija de terminación[32].

En síntesis, la iniciativa persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa y establece un mecanismo idóneo para contribuir al logro de la paridad judicial. La persistencia de la subrepresentación de las mujeres, el proceso de renovación de las altas cortes y los desarrollos de la jurisprudencia constitucional ofrecen fundamentos para considerar una acción afirmativa de esta naturaleza. En particular, la Sentencia C-136 de 2024 reconoce expresamente las ternas integradas temporalmente por mujeres como uno de los mecanismos que puede considerar el legislador estatutario para acelerar el cumplimiento del mandato de paridad.

6. Compatibilidad entre mérito, independencia judicial y paridad

La paridad y el mérito no son principios antagónicos, sino exigencias constitucionales que deben armonizarse en los procedimientos de selección y nombramiento judicial. Un proceso orientado a garantizar la excelencia en la administración de justicia debe verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, aplicar criterios objetivos de valoración y asegurar condiciones de publicidad, transparencia

31 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-371 de 2000, op. cit., examen de constitucionalidad de las reglas de nominación y elección previstas en el proyecto de ley estatutaria de cuotas.

32 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 4.1. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-371 de 2000, op. cit., consideraciones sobre la temporalidad de las acciones afirmativas.

e igualdad de oportunidades. No obstante, la aplicación del principio de mérito también debe considerar las barreras que históricamente han limitado el acceso de las mujeres a las máximas posiciones judiciales.

La Sentencia C-134 de 2023 reconoció que el mérito constituye un criterio esencial para la selección de magistradas y magistrados, pero que debe armonizarse con otras exigencias constitucionales, entre ellas la equidad de género y el objetivo de alcanzar una integración paritaria. Esta interpretación permite comprender que la valoración de las capacidades profesionales no excluye la adopción de medidas destinadas a corregir desigualdades estructurales, siempre que se preserven los requisitos de idoneidad exigibles para acceder a las magistraturas[33].

Esta perspectiva encuentra respaldo en el informe Principios para el nombramiento de jueces (A/HRC/62/43), presentado en 2026 por Margaret Satterthwaite, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados. En su principio 4, la Relatora destaca que los nombramientos judiciales deben fundamentarse principalmente en la integridad, la formación y las capacidades de las personas aspirantes, evaluadas mediante procedimientos objetivos, verificables y transparentes. También advierte que los criterios tradicionalmente asociados al mérito pueden incorporar sesgos de género u otras formas de exclusión que deben ser identificados y corregidos[34].

De manera complementaria, el principio 7 del mismo informe, relativo a la diversidad y representatividad, reconoce la importancia de que la composición del poder judicial refleje la pluralidad de la sociedad. La Relatora contempla medidas especiales de carácter temporal y políticas de inclusión destinadas a superar la subrepresentación de grupos históricamente discriminados, siempre que sean compatibles con los requisitos de idoneidad, integridad e independencia judicial[35].

Este enfoque permite comprender que las acciones afirmativas no implican necesariamente una disminución de los estándares profesionales. Su finalidad consiste en establecer condiciones que permitan evaluar las capacidades de las personas aspirantes sin reproducir barreras institucionales o discriminaciones indirectas. Por ello, la diversidad y el mérito deben integrarse en procedimientos de selección rigurosos, en lugar de presentarse como objetivos excluyentes.

El informe también destaca la necesidad de preservar garantías institucionales de independencia judicial. Los procedimientos de nombramiento deben encontrarse previamente establecidos, responder a criterios verificables y reducir los espacios para la arbitrariedad o las interferencias indebidas. La transparencia en las convocatorias, la objetividad de la evaluación y la imparcialidad de las autoridades encargadas de los nombramientos constituyen condiciones necesarias para proteger la legitimidad de las designaciones.

Asimismo, la Relatora recomienda revisar las barreras presentes en las trayectorias profesionales y recopilar información desagregada que permita evaluar los resultados de las políticas de diversidad. Este seguimiento contribuye a determinar si las medidas adoptadas cumplen los objetivos de igualdad que justificaron su implementación y facilita la identificación de ajustes institucionales necesarios.

Estas consideraciones resultan pertinentes para el Proyecto de Ley Estatutaria número 428 de 2026 Cámara. La acción afirmativa propuesta interviene sobre la conformación de listas y ternas mientras persista la ausencia de paridad, pero no modifica los requisitos constitucionales y legales de acceso a las magistraturas ni autoriza la designación de personas que carezcan de las condiciones necesarias para ejercer la función judicial.

La iniciativa tampoco altera formalmente las competencias de las autoridades nominadoras y electoras, que deberán continuar ejerciendo sus funciones conforme a la Constitución. Sin embargo, dado que la medida restringe temporalmente el universo de candidaturas a mujeres, resulta indispensable preservar el rigor de los procedimientos de evaluación y garantizar que las decisiones se adopten entre aspirantes que satisfagan plenamente los requisitos exigidos para cada cargo.

En consecuencia, la compatibilidad entre paridad, mérito e independencia judicial debe verificarse en el diseño y aplicación de los procedimientos de selección. La Sentencia C-134 de 2023 y los principios desarrollados por Margaret Satterthwaite ofrecen fundamentos para integrar estas exigencias en un mismo marco institucional. Su aplicación debe asegurar que la acción afirmativa contribuya al logro de la igualdad sustantiva sin afectar la idoneidad de las magistradas ni las garantías de independencia e imparcialidad que caracterizan la función judicial.

7. Procedencia de la ley estatutaria

El artículo 152, literal b), de la Constitución Política establece que corresponde al Congreso regular mediante leyes estatutarias la administración de justicia. Esta reserva responde a la importancia constitucional de la función judicial y busca garantizar que las disposiciones

33 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-134 de 2023, op. cit., examen del artículo 20 del proyecto de reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

34 Margaret Satterthwaite, Principios para el nombramiento de jueces, op. cit., principio 4, especialmente párrafos 42 a 46.

35 *Ibídem*, principio 7, especialmente párrafos 58 a 63.

relativas a su estructura esencial y a los principios fundamentales que orientan su ejercicio sean adoptadas mediante un procedimiento legislativo cualificado.

La jurisprudencia constitucional ha precisado, sin embargo, que la reserva estatutaria debe interpretarse de manera restrictiva. En las Sentencias C-037 de 1996 y C-713 de 2008, la Corte explicó que esta comprende fundamentalmente las normas relacionadas con la estructura orgánica esencial de la administración de justicia, las competencias generales de sus principales órganos y los principios fundamentales de la función jurisdiccional. En consecuencia, no toda disposición vinculada con la Rama Judicial requiere necesariamente el trámite estatutario[36].

Esta interpretación preserva el equilibrio entre la especial protección constitucional de la administración de justicia y el margen de configuración normativa del legislador ordinario. Una comprensión excesivamente amplia de la reserva sometería a procedimientos especiales numerosas disposiciones relacionadas con aspectos operativos del sistema judicial. Por ello, la modalidad legislativa aplicable debe determinarse atendiendo al contenido material de la regulación y a su incidencia sobre los elementos esenciales de la administración de justicia.

La Sentencia C-134 de 2023 constituye un precedente especialmente cercano, pues examinó la constitucionalidad de la reforma a la Ley 270 de 1996, posteriormente convertida en la Ley 2430 de 2024. En esa decisión, la Corte estudió disposiciones relativas a los procedimientos de selección y designación judicial, incluidos los criterios de mérito y equidad de género que deben orientar la conformación de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado[37].

En particular, el análisis de las disposiciones sobre selección judicial permitió reconocer la relación entre las reglas de nominación y elección y los principios constitucionales que orientan la organización de la administración de justicia. Este precedente resulta pertinente porque el proyecto examinado no se limita a regular aspectos operativos de los nombramientos, sino que introduce una regla general destinada a incidir en la integración de las máximas corporaciones judiciales.

El Proyecto de Ley Estatutaria número 428 de 2026 Cámara propone adicionar el artículo 53D a la Ley 270 de 1996, mediante una disposición transversal que establece criterios obligatorios para conformar las listas y ternas destinadas a proveer las vacantes de cinco órganos judiciales superiores. Su contenido incide directamente sobre los procedimientos de nominación y elección y desarrolla el principio de igualdad sustantiva en la conformación de estas instituciones. En consecuencia, la procedencia del trámite estatutario no se fundamenta exclusivamente en que la iniciativa modifica formalmente la Ley 270 de 1996. Su justificación radica en la naturaleza material de la regla propuesta, que afecta los criterios de integración de los órganos superiores de la administración de justicia y desarrolla principios constitucionales esenciales para su funcionamiento.

Por último, el carácter estatutario de la iniciativa determina la aplicación de las exigencias especiales previstas en los artículos 153 y 241, numeral 8, de la Constitución Política. El proyecto deberá ser aprobado por mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara y de las respectivas comisiones constitucionales, y su trámite legislativo deberá completarse dentro de una sola legislatura. Además, antes de la sanción presidencial, deberá someterse al control previo, automático e integral de constitucionalidad de la Corte Constitucional, que examinará tanto el cumplimiento de los requisitos de procedimiento como la compatibilidad material de sus disposiciones con la Constitución[38].

Estas garantías resultan especialmente relevantes porque la iniciativa introduce una acción afirmativa que debe armonizarse con los principios de igualdad, mérito e independencia judicial y con las competencias constitucionales de las autoridades nominadoras y electoras. El trámite estatutario proporciona, por tanto, el procedimiento cualificado para deliberar sobre esta reforma y someterla al control de constitucionalidad previsto por el ordenamiento jurídico.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

La presente ponencia propone mantener sin modificaciones el articulado radicado, por considerar que la acción afirmativa prevista constituye un desarrollo de los mandatos constitucionales de igualdad sustantiva y paridad judicial. La iniciativa establece una regla clara, de carácter temporal y orientada a corregir la subrepresentación de las mujeres en las altas cortes, cuya aplicación debe realizarse de conformidad con los requisitos constitucionales y legales que regulan los procedimientos de nominación y elección de cada corporación. En este sentido, se considera que el texto propuesto ofrece un marco normativo suficiente para alcanzar la finalidad perseguida, preservando los principios de mérito, independencia judicial y autonomía de las autoridades competentes.

36 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-037 de 1996. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. Control previo de constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-713 de 2008. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández. Control previo de constitucionalidad del proyecto de reforma a la Ley 270 de 1996.

37 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-134 de 2023, op. cit., análisis del alcance de la reserva estatutaria y del artículo 20 del proyecto revisado.

38 Constitución Política de Colombia, artículos 152, literal b); 153 y 241, numeral 8. Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-037 de 1996, C-713 de 2008 y C-134 de 2023, op. cit.

Disposición	Texto Propuesto	Justificación
Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto garantizar la paridad entre mujeres y hombres en la conformación de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.	Sin modificaciones	Se preserva el objeto del proyecto
Artículo 2°. Agréguese el artículo 53D a la Ley 270 de 1996, el cual quedará así: Artículo 53D. *Reglas de nominación y elección para alcanzar la paridad.* Cuando la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura o la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no hayan alcanzado la paridad entre mujeres y hombres en su conformación, las listas de elegibles y las ternas que se elaboren para proveer las vacantes que se produzcan, según corresponda, deberán estar integradas exclusivamente por mujeres.	Sin modificaciones	Se mantiene la regla de nominación y elección como fue radicada
Artículo 3°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación.	Sin modificaciones	Se conserva la vigencia prevista en el texto original.

V. CONFLICTO DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, corresponde a cada congresista examinar y declarar los conflictos de interés que puedan surgir de su situación personal y concreta. Por su carácter general y abstracto, el proyecto no permite identificar de manera anticipada un beneficio particular, actual y directo de todos los congresistas; ello no excluye la obligación individual de declarar las circunstancias específicas que puedan configurar un conflicto, en los términos de la ley.

VI. IMPACTO FISCAL

En los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, la iniciativa no crea en su articulado entidades, cargos, prestaciones ni autorizaciones expresas de gasto. Su efecto principal consiste en ajustar los criterios para integrar las listas y ternas en los procesos de nominación y elección ya existentes. No se advierte, por tanto, una erogación fiscal directa y necesaria en el texto propuesto. Esta apreciación no sustituye la evaluación de eventuales costos administrativos de implementación que las autoridades competentes puedan identificar durante el trámite.

VII. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, rendimos PONENCIA POSITIVA y proponemos a los honorables representantes de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes DAR PRIMER DEBATE al Proyecto de Ley Estatutaria número 428 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 270 de 1996-Estatutaria de la Administración de Justicia— para garantizar la paridad entre mujeres y hombres en la conformación de las altas cortes,* conforme al texto que se presenta a continuación.

Cordialmente,

H.R. Mónica Karina Bocanegra Pantoja -C-	H.R. Ana Leidy Erazo Ruiz -C-
H.R. Andrés Felipe Guerra Hoyos	H.R. Delcy Esperanza Isaza Buenaventura
H.R. Carol Stefanny Borda Acevedo	H.R. Juan David Londoño Arango
H.R. Laura Vanessa Diaz Cura	H.R. Alejandra Gabriela Abasolo Gómez

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 428 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 270 de 1996-Estatutaria de la Administración de Justicia— para garantizar la paridad entre mujeres y hombres en la conformación de las altas cortes.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto garantizar la paridad entre mujeres y hombres en la conformación de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado,

el Consejo Superior de la Judicatura y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

Artículo 2°. Agréguese el artículo 53D a la Ley 270 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 53D. *Reglas de nominación y elección para alcanzar la paridad.* Cuando la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura o la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no hayan alcanzado la paridad entre mujeres y hombres en su conformación, las listas de elegibles y las ternas que se elaboren para proveer las vacantes que se produzcan, según corresponda, deberán estar integradas exclusivamente por mujeres.

Artículo 3°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación.

H.R. Mónica Karina Bocanegra Pantoja -C-	H.R. Ana Leidy Erazo Ruiz -C-
H.R. Andrés Felipe Guerra Hoyos	H.R. Delcy Esperanza Isaza Buenaventura
H.R. Carol Stefanny Borda Acevedo	H.R. Juan David Londoño Arango
H.R. Laura Vanessa Diaz Cura	H.R. Alejandra Gabriela Abasolo Gómez

* * *

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGÍA ELÉCTRICA AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE, EN SESIONES CONJUNTAS DE LAS COMISIONES SEXTAS, DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 177 DE 2026 SENADO, 305 DE 2026 CÁMARA -LEY DE COMPETITIVIDAD.

por medio de la cual se establecen medidas de simplificación administrativa, racionalización, digitalización e interoperabilidad de trámites, se modifican y derogan algunas disposiciones y se dictan otras disposiciones.

ASOCODIS

Bogotá, 17 de noviembre de 2026 ACDS No. 26-214

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
secretaria.general@senado.gov.co
Secretario General
Senado de la República

Doctor
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
secretariageneral.legislativa@camara.gov.co
Secretario General
Cámara de Representantes

ASUNTO: Comentarios de ASOCODIS al texto aprobado en primer debate, en sesiones conjuntas de las Comisiones Sextas, del Proyecto de Ley No. 177 de 2026 Senado — No. 305 de 2026 Cámara —Ley de Competitividad—, en lo relativo a los trámites de servicios públicos domiciliarios y al acceso al mercado no regulado

Respetados(as) doctores(as),

La Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica —ASOCODIS—, que agrupa a las empresas responsables de las actividades de distribución y comercialización de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional, se permite presentar sus comentarios al texto aprobado en primer debate por las Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, en sesiones conjuntas realizadas los días 14, 27 y 29 de octubre de 2026, con el fin de que sean considerados en el segundo debate.

Las observaciones del sector eléctrico sobre el texto radicado fueron puestas en conocimiento del Consejo Gremial Nacional e incorporadas a la comunicación que ese organismo remitió al Gobierno Nacional el 17 de septiembre de 2026, y fueron posteriormente ampliadas en la comunicación que ASOCODIS dirigió a la Comisión Sexta del Senado el 4 de octubre de 2026 sobre la ponencia para primer debate. Hemos cotejado el texto aprobado con aquellas observaciones y encontramos que varias de ellas fueron acogidas en el primer debate. Esta comunicación tiene, en consecuencia, cuatro propósitos: agradecer las modificaciones incorporadas, insistir respetuosamente en los puntos que no alcanzaron a recogerse, formular observaciones a dos disposiciones introducidas en el primer debate y reiterar la inconveniencia del artículo 110.

Advertimos que el texto aprobado volvió a renumerar el articulado. En adelante citamos la numeración del texto aprobado en primer debate e indicamos entre paréntesis, cuando resulta útil, la correspondencia con la ponencia.

I. OBSERVACIONES ACOGIDAS EN EL PRIMER DEBATE

Queremos destacar y agradecer, en primer término, las siguientes decisiones del texto aprobado, todas ellas coincidentes con solicitudes expresas del sector:

1. **Indemnidad de los reglamentos técnicos sectoriales (artículo 97).** El artículo 97 incorporó un inciso nuevo conforme al cual «ninguna disposición del presente título podrá interpretarse como limitación, exclusión o sustitución de los reglamentos técnicos, las normas de seguridad, las obligaciones de calidad y continuidad del servicio ni ninguna otra disposición especial aplicable al sector de los servicios públicos esenciales». Esta adición atiende íntegramente la solicitud que formulamos sobre el artículo 98 de la ponencia y resuelve la asimetría que advertíamos entre el título del artículo y su contenido.
2. **Neutralidad económica y régimen tarifario (literal k del artículo 3).** El literal k) del artículo 3 incorporó la precisión de que la regla de neutralidad económica «no impide la actualización de las tarifas conforme a los sistemas y métodos de costeo previstos en la ley». Con ello se despeja la lectura según la cual la digitalización e interoperabilidad de los trámites impedirían el reconocimiento tarifario de sus costos eficientes, que era precisamente nuestra preocupación.
3. **Idoneidad e independencia del verificador alternativo (artículo 68).** El texto aprobado exige ahora que la verificación alternativa sea realizada por organismos de inspección acreditados por el ONAC o por profesionales con matrícula profesional vigente «que sean independientes del interesado, del constructor y de los diseñadores del proyecto y que cuenten con póliza de responsabilidad civil profesional»; que quien realice la verificación responda por la veracidad y suficiencia técnica del informe; y que no pueda actuar como verificador de un componente quien haya participado directamente en su diseño o ejecución. Estas adiciones recogen de manera amplia nuestras observaciones sobre la habilitación, la independencia y la responsabilidad del verificador.
4. **Exclusiones del mecanismo subsidiario (parágrafo del artículo 68).** El parágrafo excluye expresamente el mecanismo para acreditar el cumplimiento del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente, la revisión de diseños estructurales y la supervisión técnica independiente, así como para verificar edificaciones, redes o instalaciones afectadas por un evento sísmico o ubicadas en territorios con declaratoria vigente de desastre o calamidad pública. Se trata de una salvaguarda acertada, coherente con la que el parágrafo del artículo 120 previó para el régimen de la Ley 1523 de 2012.
5. **Supresión de la duplicidad de canales de publicación (artículo 84).** El inciso tercero del artículo 84 eliminó la obligación de publicar los reglamentos técnicos, formatos, requisitos y términos «en la Ventanilla Única» y la circunscribió al sitio web del prestador. Ello evita sostener una plataforma adicional cuyo costo no está reconocido en los cargos y respeta el deber de publicación que ya imponen los artículos 9 y 15.2 de la Resolución CREG 080 de 2019.
6. **Prórroga del término supletivo en proyectos de alta complejidad (artículo 85).** El artículo 85 incorporó un inciso final que permite al prestador prorrogar por una sola vez el término supletivo, mediante comunicación motivada expedida antes de su vencimiento, en proyectos de alta complejidad técnica o gran escala conforme a los criterios objetivos que defina la respectiva comisión de regulación. La disposición recoge parcialmente nuestra solicitud de términos diferenciados.

7. **Vinculatoriedad de las condiciones certificadas (artículo 86).** El artículo 86 incorporó un inciso conforme al cual, «cuando durante la vigencia de la certificación se modifiquen las condiciones del proyecto, la densidad, el número de unidades, la demanda proyectada o la persona prestadora, deberá tramitarse una nueva certificación de viabilidad y disponibilidad». Esta adición atiende la solicitud que formulamos sobre las obligaciones correlativas del urbanizador respecto de las condiciones certificadas.
8. **Acreditación de obligaciones ante el cambio de prestador (parágrafo 2 del artículo 89).** El nuevo parágrafo 2 exige al urbanizador que solicita la conexión definitiva a un prestador distinto del que expidió la certificación inicial acreditar el cumplimiento de las obligaciones económicas y técnicas derivadas de la relación previa. La medida corrige una situación que nuestras empresas afiliadas venían advirtiendo.
9. **Delimitación del silencio administrativo positivo (artículos 67, 84 y 85).** El texto aprobado conservó la decisión estructural de la ponencia: el silencio administrativo positivo opera únicamente en los eventos del artículo 67 o en otra disposición legal especial y no se extiende por analogía a certificaciones, inspecciones, verificaciones técnicas, evaluaciones de conformidad, recibos de obra ni conexiones materiales; y ni el silencio ni el mecanismo subsidiario habilitan al interesado para intervenir materialmente las redes o ejecutar maniobras reservadas al operador. Reiteramos nuestro reconocimiento por esta definición, que preserva la seguridad de las personas y de las instalaciones.

II. INSISTENCIA PRINCIPAL: LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DEL PROPIO SERVICIO (ARTÍCULO 64)

Esta sigue siendo nuestra solicitud principal, porque es la única cuyo efecto no se limita a un trámite sino al mecanismo legal de recaudo del servicio. El inciso primero del artículo 64 dispone, en lo pertinente:

> *«La radicación, estudio o decisión de una actuación no podrá condicionarse al pago de obligaciones ajenas a su objeto, salvo que una disposición legal establezca expresamente dicho pago como requisito para la actuación correspondiente.»*

El problema

La columna de justificación del pliego de modificaciones ya había reconocido, al explicar esta disposición, que la Ley 142 de 1994 establece la solidaridad entre propietario, suscriptor y usuario respecto de las obligaciones derivadas del contrato de servicios públicos y permite la suspensión del servicio por falta de pago, y concluía que «no se consideran ajenas a la actuación aquellas obligaciones derivadas del mismo servicio que estén directamente relacionadas con el trámite solicitado y sean legalmente exigibles al solicitante», precisamente «para evitar afectar los mecanismos legítimos de recaudo de los prestadores». Compartimos íntegramente esa conclusión. El texto aprobado, sin embargo, no la trasladó al articulado.

La salvedad que contiene el inciso —«salvo que una disposición legal establezca expresamente dicho pago como requisito para la actuación correspondiente»— no cubre el supuesto que nos preocupa. La Ley 142 de 1994 no configura el pago como requisito de un trámite: sustituyó las garantías reales y los títulos de fácil ejecución por dos mecanismos propios, la suspensión del servicio por incumplimiento de los artículos 140 a 142 y la solidaridad del propietario o poseedor del inmueble, del suscriptor y de los usuarios de los artículos 129 y 130. Una interpretación literal de la salvedad conduce, entonces, a entender que la deuda del propio servicio es «ajena al objeto» del trámite de conexión, con lo cual ambos mecanismos pierden eficacia de manera simultánea.

La consecuencia práctica no es menor. Si el prestador no puede oponer la deuda del servicio respecto del mismo inmueble o del mismo suscriptor, el único camino de recobro sería el cobro judicial individual, cuyo costo supera el valor de la mayoría de las obligaciones. El deterioro de cartera resultante se refleja en el costo de prestación del servicio y, por esa vía, en la tarifa que pagan los usuarios cumplidos. Se trata, además, de un efecto que la propia ponencia quiso evitar.

Solicitud

Solicitamos incorporar al artículo 64 un parágrafo del siguiente tenor, que se limita a llevar al articulado la precisión que el pliego de modificaciones ya adoptó en su justificación:

> *«PARÁGRAFO. Lo dispuesto en el inciso primero de este artículo, en cuanto prohíbe condicionar la radicación, estudio o decisión de una actuación al pago de obligaciones ajenas a su objeto, no comprende las obligaciones derivadas del contrato de servicios públicos domiciliarios respecto del mismo inmueble o del mismo suscriptor que estén directamente relacionadas con el trámite solicitado y sean legalmente exigibles. Su exigibilidad se rige por los artículos 129, 130, 140, 141 y 142 de la Ley 142 de 1994, sin perjuicio de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 130 de la misma ley.»*

La redacción preserva íntegramente la garantía del usuario contenida en el parágrafo del artículo 130 de la Ley 142 de 1994, conforme al cual la solidaridad se rompe si el prestador incumple su deber de suspender el servicio.

III. INSISTENCIA: VACANCIA Y ARMONIZACIÓN REGULATORIA (ARTÍCULOS 116, 119 Y 121)

El artículo 121 mantiene la vigencia de la ley a partir de su promulgación; el artículo 116 concede al Gobierno Nacional doce meses para reglamentarla; y el artículo 119 limita el régimen de transición a los trámites en curso. El resultado es que las obligaciones de publicación de los artículos 63 y 84, el expediente electrónico único del artículo 69 y los términos de los artículos 85 a 90 serán exigibles antes de que exista la reglamentación que define sus estándares y antes de que las comisiones de regulación hayan podido armonizar su regulación con la ley.

El propio texto aprobado reconoció la pertinencia de este argumento respecto de las autoridades territoriales. El inciso tercero del artículo 97, incorporado en el primer debate, dispone:

> *«Los distritos y municipios asumirán el control posterior que sustituye las autorizaciones previas de acuerdo con el siguiente esquema de gradualidad, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y según su categoría: (i) categoría especial y primera categoría: doce (12) meses; (ii) segunda y tercera categoría: veinticuatro (24) meses; y (iii) cuarta, quinta y sexta categoría: treinta y seis (36) meses.»*

La razón que sustenta esa gradualidad —que ninguna organización puede asumir de un día para otro obligaciones que suponen desarrollos tecnológicos, de información y de procedimiento— es exactamente la misma que opera respecto de los prestadores, con la particularidad adicional de que, en nuestro caso, los estándares aplicables dependen de una reglamentación que todavía no existe. Un prestador no puede publicar sus trámites conforme a un estándar nacional que aún no ha sido expedido, ni integrarse a canales interoperables que aún no han sido habilitados.

Solicitud

Solicitamos establecer una vacancia no inferior a doce meses para la entrada en vigencia del Capítulo VI del Título VIII, coincidente con el plazo de reglamentación del artículo 116, y conceder expresamente a las comisiones de regulación un término para armonizar su regulación con lo dispuesto en esta ley.

IV. OBSERVACIONES PUNTUALES QUE NO ALCANZARON A RECOGERSE

Reiteramos las siguientes observaciones, ya formuladas en nuestra comunicación del 4 de octubre, que no alcanzaron a recogerse en el texto aprobado. En cada caso transcribimos el aparte pertinente, exponemos el problema y formulamos la solicitud correspondiente.

a) Términos diferenciados por localización y por obras de expansión (artículo 85)

El inciso final del artículo 85, incorporado en el primer debate, dispone:

> *«Cuando resulte aplicable este término supletorio y se trate de proyectos de alta complejidad técnica o gran escala, el prestador podrá prorrogarlo por una sola vez y hasta por un término igual al inicialmente previsto, mediante comunicación motivada al interesado expedida antes de su vencimiento, en los proyectos que conforme a los criterios objetivos que defina la respectiva comisión de regulación se clasifiquen de alta complejidad o de gran escala.»*

El problema

Agradecemos esta adición, que atiende la dimensión técnica de nuestra solicitud. Subsisten, sin embargo, dos dificultades.

La primera es que la prórroga queda supeditada a criterios objetivos que la comisión de regulación debe definir, sin que la ley fije un plazo para ello ni prevea una regla aplicable mientras tanto; hasta que esos criterios se expidan, la facultad será inoperante y el término supletivo de quince días hábiles regirá por igual para una acometida individual y para una solicitud que exija obras de expansión del sistema. La segunda es que la adición no contempla la variable que más incide en los tiempos reales de atención, que es la localización: no son equiparables un proyecto en un casco urbano consolidado y uno en zona rural dispersa, en una Zona No Interconectada o en un Área de Servicio Exclusivo, donde los desplazamientos, la disponibilidad de personal técnico y las condiciones de acceso difieren sustancialmente.

Solicitud

Solicitamos, de una parte, precisar que mientras la respectiva comisión de regulación no expida los criterios objetivos de clasificación, el prestador podrá acudir a la prórroga mediante comunicación motivada que acredite técnicamente la complejidad o la escala del proyecto; y, de otra, extender la posibilidad de prórroga a los proyectos localizados en zonas rurales dispersas, Zonas No Interconectadas y Áreas de Servicio Exclusivo, así como a las solicitudes cuya atención exija obras de expansión o refuerzo de la red.

b) Conexiones temporales distintas del servicio provisional de obra (artículo 88)

El inciso primero del artículo 88 dispone:

> *«La solicitud de servicio provisional de obra podrá radicarse con la licencia urbanística ejecutoriada y la declaración del profesional responsable sobre la carga o caudal requerido y el cumplimiento de las normas técnicas aplicables.»*

El problema

El artículo regula el servicio provisional de obra, esto es, el asociado a una edificación en construcción amparada por licencia urbanística, y lo somete a un término de diez días hábiles. Nada dice, en cambio, sobre las conexiones temporales de corta duración que no se asocian a una obra —ferias, espectáculos públicos, eventos deportivos o culturales, campamentos temporales— y que carecen de licencia urbanística por definición. La remisión del artículo 84 a los «trámites de servicios públicos asociados a la actividad edificadora» deja a esas solicitudes sin término propio, cuando en la práctica son las que exigen mayor celeridad y, con frecuencia, condiciones de seguridad más exigentes por la concentración de personas.

Solicitud

Solicitamos adicionar al artículo 88 un parágrafo conforme al cual las conexiones temporales de corta duración no asociadas a una licencia urbanística se tramitarán conforme a las condiciones, términos y requisitos de seguridad que establezca la regulación sectorial, sin que les sean aplicables las reglas previstas para el servicio provisional de obra.

c) Entrega de unidades inmobiliarias sin contrato de servicios públicos (artículo 89)

El inciso primero del artículo 89 dispone:

> *«La conexión definitiva de servicios públicos domiciliarios procederá con la acreditación de la licencia urbanística ejecutoriada, de los diseños aprobados y de la certificación de conformidad de la instalación expedida por el organismo de inspección acreditado cuando el reglamento técnico aplicable la exija.»*

El problema

El artículo regula la conexión definitiva frente al prestador, pero no prevé la obligación correlativa del constructor o urbanizador de no entregar unidades inmobiliarias antes de que exista contrato de servicios públicos en ejecución respecto de cada unidad.

La entrega anticipada produce consumos sin suscriptor identificado y sin equipo de medida individual asociado, que terminan registrándose como pérdidas no técnicas y se trasladan al conjunto de los usuarios. Es, además, el origen frecuente de reclamaciones de los adquirentes, que reciben su inmueble sin estar vinculados al servicio.

Solicitud

Solicitamos adicionar al artículo 89 un parágrafo conforme al cual los constructores o urbanizadores no podrán entregar unidades inmobiliarias sin que exista contrato de servicios públicos en ejecución respecto de cada unidad, con equipo de medida individual instalado y cuenta asociada, regla que deberá articularse con el certificado técnico de ocupación previsto en el artículo 94.

d) Costo del traslado y protección de redes (artículo 81)

El inciso primero del artículo 81 dispone:

> *«El prestador de servicios públicos domiciliarios o de semaforización (…) que tenga redes o infraestructura instaladas en el predio objeto de licencia o en el espacio público colindante deberá pronunciarse sobre la solicitud de traslado, protección o reubicación dentro de los términos previstos en la norma aplicable, indicando las condiciones técnicas, el cronograma y el costo estimado de la intervención.»*

El problema

Reconocemos que el artículo ya precisa que la mora del prestador no autoriza por sí sola al particular ni a terceros a intervenir las redes y que cualquier intervención material requiere las autorizaciones exigibles conforme al régimen sectorial, lo que atiende buena parte de nuestra preocupación. Subsiste, sin embargo, el punto económico: la disposición obliga al prestador a indicar el costo estimado de la intervención, pero no precisa a quién corresponde asumirlo. El silencio admite la lectura de que el traslado corre por cuenta del prestador, cuando la necesidad de trasladar o proteger la red no se origina en la operación del servicio sino en una obra de un tercero adelantada en su propio beneficio. Trasladar ese costo al prestador equivale a financiar con la tarifa de los usuarios del servicio una obra privada.

Solicitud

Solicitamos precisar en el artículo 81 que el costo del traslado, protección o reubicación de redes corre por cuenta de quien lo solicita, conforme al régimen sectorial aplicable, sin perjuicio de los eventos en que la norma sectorial disponga una regla distinta.

e) Obligaciones correlativas sobre los diseños aprobados (artículo 87)

El artículo 87 dispone, en lo pertinente:

> *«La aprobación de los diseños se limitará a verificar su conformidad con las normas técnicas nacionales y con las normas técnicas del prestador publicadas al momento de la radicación. (…) La aprobación de los diseños no releva al diseñador ni al constructor de la responsabilidad que les corresponde por la idoneidad técnica de la solución adoptada.»*

El problema

El texto aprobado acogió, en el artículo 86, la vinculatoriedad de las condiciones certificadas, por lo cual expresamos nuestro agradecimiento. No incorporó, en cambio, la regla equivalente respecto de los diseños: aprobada la solución técnica, ninguna disposición obliga a ejecutarla conforme a lo aprobado ni a someter a revisión las modificaciones que se introduzcan durante la construcción. Las consecuencias aparecen en el recibo de obra, bajo la forma de diferencias entre la infraestructura evaluada y la efectivamente construida, con efectos sobre su capacidad, seguridad, funcionamiento y compatibilidad con las redes existentes, y con reprocesos de revisión que la propia ley busca evitar. La medida que proponemos no agrega cargas al urbanizador diligente: solo exige informar lo que modifica.

Solicitud

Solicitamos adicionar al artículo 87 que la aprobación de los diseños obliga al urbanizador, constructor o titular del proyecto a ejecutar las obras conforme a las condiciones técnicas aprobadas; que cualquier modificación posterior que afecte la capacidad, configuración, trazado, materiales, cargas, caudales o condiciones operativas o de seguridad deberá informarse y someterse previamente a revisión del prestador; que no será necesario un nuevo procedimiento de aprobación cuando el prestador determine, mediante evaluación técnica motivada, que la modificación no afecta materialmente la capacidad, seguridad, funcionalidad, operación o compatibilidad con las redes existentes; y que la ejecución de modificaciones sustanciales sin aprobación previa impedirá el recibo de las obras hasta verificar su conformidad técnica, a costa del responsable.

f) Alcance de la información urbanística exigible (artículo 87)

El inciso tercero del artículo 87 dispone:

> *«La licencia urbanística no constituirá requisito previo para la radicación de la solicitud de aprobación de diseños. Sin perjuicio de lo anterior, el prestador podrá solicitar la información urbanística estrictamente necesaria para determinar las condiciones técnicas y dimensionar la red, tales como el uso previsto, el número de unidades o la carga proyectada, siempre que dicha información no implique exigir anticipadamente la expedición de la licencia.»*

El problema

Compartimos esta regla, que recoge nuestra propia propuesta. Advertimos, sin embargo, una dificultad de aplicación: parte de la información que la regulación exige para dimensionar la red consta ordinariamente en el acto de licenciamiento. Los formatos de solicitud de conexión adoptados mediante la Circular CREG 001 de 2023, en desarrollo del Capítulo VII de la Resolución CREG 075 de 2021, requieren precisar el número de instalaciones, el uso previsto y la capacidad requerida; y la Resolución 0337 de 2026 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio obliga a que los proyectos sujetos a ella contemplen la capacidad de la infraestructura mínima y la potencia instalable y disponible para la carga de vehículos eléctricos, en función del número mínimo de cupos de parqueadero exigidos (artículo 3, parágrafo 2, y artículo 5, numeral 3), número que a su vez se calcula sobre el total de cupos privados requeridos en la respectiva licencia urbanística (artículo 3). Se trata, entonces, de una carga adicional que incide directamente en el dimensionamiento de la red y cuyo dato de origen consta en el acto de licenciamiento y en el proyecto arquitectónico. Si la expresión «información urbanística estrictamente necesaria» se interpreta de manera restrictiva, el operador de red podría quedar impedido para solicitar información que la propia regulación le obliga a considerar.

Solicitud

Solicitamos precisar que la información urbanística estrictamente necesaria comprende, cuando resulte aplicable, el número de unidades e instalaciones, el uso aprobado, la carga proyectada y la infraestructura prevista para la carga de vehículos eléctricos; y que, cuando esa información conste únicamente en el acto de licenciamiento, el prestador podrá solicitar el documento que la contenga, sin que ello constituya exigencia anticipada de la licencia como requisito de radicación.

V. OBSERVACIONES A DISPOSICIONES INTRODUCIDAS EN EL PRIMER DEBATE

a) Parágrafo nuevo del artículo 86 — reclamación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

El parágrafo nuevo del artículo 86 dispone:

> *«Parágrafo. (Nuevo) Reclamación ante la Superintendencia. La negativa a expedir la certificación de viabilidad y disponibilidad, o la falta de pronunciamiento dentro del término aplicable, podrá ser objeto de reclamación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la cual decidirá dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes. Cuando la negativa no se encuentre técnicamente motivada o resulte contraria a la información de capacidad publicada por el prestador, la Superintendencia ordenará al prestador pronunciarse de fondo dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, indicando las condiciones técnicas y económicas para atender el proyecto conforme a la regulación aplicable, en el marco de las funciones previstas en el artículo 79 de la Ley 142 de 1994.»*

El problema

Compartimos que el interesado disponga de un mecanismo de control frente a una negativa inmotivada, y no nos oponemos a que la Superintendencia lo ejerza. Advertimos, sin embargo, tres dificultades.

La primera es la ausencia de procedimiento. El parágrafo crea una reclamación ante la Superintendencia sin indicar las reglas con arreglo a las cuales debe tramitarse, y ese vacío no puede llenarse con el régimen de peticiones, quejas y recursos de la Ley 142 de 1994. Ese régimen está construido sobre el contrato de servicios públicos: el artículo 152 reconoce el derecho al «suscriptor o usuario» y respecto de peticiones «relativos al contrato de servicios públicos», y el artículo 154 enumera los actos susceptibles de recurso, que son «los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación», con un término de cinco días y con apelación ante la Superintendencia únicamente «en los casos en que expresamente lo consagre la ley». La certificación de viabilidad y disponibilidad no es ninguno de ellos: es un acto anterior a la celebración del contrato, solicitado ordinariamente por el urbanizador o constructor, quien respecto del proyecto no es suscriptor ni usuario del servicio, y su negativa no rechaza la celebración de contrato alguno. El legislador de 1994 no omitió este supuesto por descuido: definió las decisiones empresariales revisables y rodeó su revisión de reglas precisas. El parágrafo, en cambio, no define quiénes son partes en la reclamación, si el prestador debe ser oído y dentro de qué término, cómo se incorporan y controvierten las pruebas de carácter técnico, cuál es la naturaleza del acto con el que la Superintendencia decide, ni si contra él proceden recursos. Un pronunciamiento que puede ordenar al prestador una conducta concreta dentro de los diez días hábiles siguientes no debería adoptarse sin esas garantías mínimas.

La segunda se refiere al contenido de la orden. Disponer que la Superintendencia ordene al prestador pronunciarse «indicando las condiciones técnicas y económicas para atender el proyecto» va más allá de ordenar una decisión de fondo motivada: predetermina el sentido de la respuesta, pues presupone que el proyecto puede ser atendido. La determinación de si existe capacidad disponible, de las obras de expansión o refuerzo requeridas y de las condiciones económicas aplicables es una decisión técnica del prestador, sujeta a la regulación de la Comisión de Regulación de Energía y Gas; una autoridad de inspección, vigilancia y control no puede sustituirla sin desbordar el reparto de competencias que los artículos 73, 74 y 79 de la Ley 142 de 1994 establecen entre comisiones y Superintendencia.

La tercera se refiere al parámetro de control. El estándar consistente en que la negativa «resulte contraria a la información de capacidad publicada por el prestador» desconoce que esa información es, por naturaleza, un corte en el tiempo y que una parte de la capacidad allí reportada se encuentra ya comprometida con certificaciones expedidas y aún no materializadas. Juzgar la negativa exclusivamente contra ese dato puede conducir a ordenar la atención de proyectos para los cuales la capacidad ya fue asignada a terceros.

Solicitud

Solicitamos modificar el parágrafo para precisar: que la reclamación se sujetará, en lo no previsto, al procedimiento administrativo general de la Primera Parte de la Ley 1437 de 2011, garantizando que el prestador sea oído dentro del trámite y que el acto que la decida sea susceptible de los recursos allí previstos; que la Superintendencia ordenará al prestador pronunciarse de fondo de manera motivada, sin predeterminar el sentido de la decisión ni sustituir su valoración sobre la capacidad, la expansión o las condiciones de las redes bajo su administración, materias sujetas a la regulación de la Comisión de Regulación de Energía y Gas; y que la información de capacidad publicada tiene carácter indicativo y no comprende la capacidad ya comprometida con certificaciones vigentes.

b) Artículo 89 — certificación del avance de obra para la instalación de medidores

El inciso segundo del artículo 89 dispone, en lo pertinente:

> *«No podrá exigirse, como condición para la aprobación o instalación de medidores, un porcentaje mínimo de avance de obra, salvo que dicha exigencia responda a una condición técnica objetiva relacionada con la seguridad de la instalación y esté expresamente prevista en la regulación sectorial aplicable o en normas técnicas del prestador previamente publicadas y conformes con aquella, y en todo caso el prestador deberá aceptar la certificación del avance suscrita por el residente de obra y por el supervisor técnico independiente cuando este sea exigible.»*

El problema

Compartimos la regla general y la salvedad por razones de seguridad. La dificultad está en el mandato de aceptar «en todo caso» la certificación del avance suscrita por el residente de obra, quien es dependiente del constructor y no un tercero independiente. Cuando la exigencia de avance obedece precisamente a la seguridad de la instalación —evitar que equipos de medida se instalen en edificaciones inconclusas, expuestas a hurto, daño o manipulación—, la verificación del supuesto que la justifica no debería quedar sustraída de toda comprobación por parte del prestador.

Solicitud

Solicitamos precisar que la certificación del avance de obra se presume veraz y permite continuar el trámite, sin perjuicio de la facultad del prestador de verificarla cuando existan razones técnicas objetivas relacionadas con la seguridad de la instalación, mediante pronunciamiento motivado expedido dentro del término aplicable, y de la responsabilidad de quien la suscribe por su contenido.

VI. INSISTENCIA: TÉRMINO DE OBJECIÓN Y EFECTOS DE LA NO OBJECIÓN (ARTÍCULO 68)

Agradecemos, como se indicó, las adiciones sobre idoneidad, independencia y responsabilidad del verificador. El término para objetar, en cambio, conservó la redacción de la ponencia:

> *«La autoridad o prestador podrá objetarlo por una sola vez, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su presentación, mediante pronunciamiento específico y motivado, sustentado en la norma o especificación técnica aplicable y previamente publicada. Vencido este término sin objeción, el componente técnico se tendrá por acreditado para efectos de la continuidad del trámite.»*

El problema

Cinco días hábiles, por una sola vez y sin posibilidad de requerir información, resultan insuficientes cuando el informe versa sobre diseños de redes externas o sobre el recibo de obra de redes, que exigen revisión de planos, memorias de cálculo, coordinación de protecciones y, con frecuencia, verificación en campo. La consecuencia de no objetar oportunamente no es una sanción al prestador sino la acreditación de un componente técnico que puede no cumplir, con efectos sobre la seguridad de personas e instalaciones y sobre la operación de la red. La exigencia de que la objeción sea «específica y motivada» agrava la asimetría, pues impone en cinco días un estándar de motivación que supone el estudio completo del informe.

Solicitud

Solicitamos ampliar a diez (10) días hábiles el término de objeción, y a quince (15) cuando se trate de diseños de redes externas o de recibo de obra de redes; admitir, por una sola vez, un requerimiento de información al verificador que suspenda el término; precisar que la acreditación mediante el mecanismo alternativo no traslada al prestador la responsabilidad por defectos imputables a la verificación alternativa; y precisar que la falta de objeción no sanea defectos ocultos ni hechos sobrevinientes que no hubieran podido advertirse razonablemente.

VII. OPOSICIÓN RESPETUOSA AL ARTÍCULO 110 — VERIFICACIÓN CONSOLIDADA DE DEMANDA PARA EL ACCESO AL MERCADO NO REGULADO

A diferencia de las observaciones anteriores, que buscan precisar el articulado, respecto de esta disposición ASOCODIS se permite reiterar, de manera respetuosa, su oposición y solicitar su supresión. El artículo 110 (antes 112) conservó en el primer debate el contenido con el que fue introducido en la ponencia:

> *«Artículo 110°. Verificación consolidada de demanda para el acceso al mercado no regulado. Para efectos exclusivos de verificar los límites de potencia o consumo establecidos para acceder al Mercado No Regulado, una misma persona natural o jurídica podrá solicitar que se consideren conjuntamente los consumos de dos o más puntos de suministro de su titularidad. / Los puntos incluidos deberán conservar su medición y registro individual, cumplir las condiciones técnicas, de conexión y seguridad aplicables y ser representados por un mismo comercializador. La agregación no modificará los cargos, pérdidas, restricciones, contribuciones ni demás obligaciones aplicables individualmente a cada punto. / El comercializador elegido realizará de manera unificada la verificación de elegibilidad y, previa autorización del usuario, obtendrá directamente la información de consumo disponible en los sistemas de los comercializadores, operadores de red y administradores del mercado, sin exigir al usuario información que pueda ser consultada por dichos medios. / Parágrafo. La Comisión de Regulación de Energía y Gas reglamentará, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones de verificación, registro y trazabilidad necesarias para evitar la doble contabilización de consumos y preservar la adecuada operación del mercado.»*

Reconocemos que la disposición persigue facilitar al usuario el acceso a la competencia en la comercialización, propósito que compartimos. Nuestras objeciones no se dirigen contra ese objetivo, sino contra el instrumento escogido, su ubicación en esta ley y sus efectos.

1. La disposición no guarda unidad de materia con el proyecto

Advertimos que el primer debate modificó el inciso segundo del artículo 1 para incluir, entre las materias de la ley, los «proyectos de generación y transmisión de energía y acceso al mercado no regulado». La adición muestra que la objeción fue advertida, pero, con el mayor respeto, no la resuelve.

El objeto de la ley, definido en el inciso primero del mismo artículo 1, sigue siendo «establecer medidas de simplificación administrativa, racionalización, automatización, digitalización e interoperabilidad de trámites, y procedimientos administrativos», orientadas a reducir cargas y tiempos de cumplimiento. El artículo 110 no simplifica trámite alguno: modifica el perímetro sustantivo del Mercado No Regulado, esto es, la determinación de quién ostenta la condición de usuario no regulado. La conexidad que exige el artículo 158 de la Constitución Política, y que desarrolla el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992, se verifica frente al contenido material de la ley y no frente a la enunciación de su título o de su objeto; de admitirse lo contrario, bastaría anunciar una materia en el artículo primero para tenerla por incorporada.

A ello se suma que el artículo 110 se mantuvo en un capítulo cuyo epígrafe sigue siendo «Simplificación y coordinación de actuaciones para proyectos de generación y transmisión de energía», y que el propio artículo 99 define el ámbito del título por referencia a las actuaciones administrativas requeridas para la estructuración, construcción y operación de esos proyectos. La contratación de la demanda es materia distinta.

2. Interfiere la competencia regulatoria de la Comisión de Regulación de Energía y Gas

El artículo 11 de la Ley 143 de 1994 define al usuario no regulado por referencia a un límite que la Comisión puede revisar, y los artículos 73.11 y 74.1 de la Ley 142 de 1994 atribuyen a las comisiones la función de establecer las fórmulas y condiciones del régimen tarifario. De esa distribución de competencias, que desarrolla los artículos 367 y 370 de la Constitución Política, se sigue que corresponde al Congreso fijar los criterios y a la Comisión traducirlos en parámetros técnicos.

El artículo 110 no modifica el límite, pero sí la unidad sobre la cual se mide, que es el parámetro que determina en la práctica quién accede al mercado. Incorporar esa definición en una ley ordinaria produce dos efectos indeseables: cristaliza en norma de rango legal una variable de diseño de mercado que debe poder ajustarse con el sustento técnico propio del ejercicio regulatorio, de modo que cualquier corrección futura requeriría una nueva ley; y sustrae la medida del análisis de impacto normativo y de la abogacía de la competencia que el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 impone a los proyectos de regulación, filtro diseñado precisamente para evaluar efectos como los que se exponen a continuación.

3. Puede afectar a los usuarios finales de los puntos agregados

La disposición alude a «puntos de suministro de su titularidad» sin definir la titularidad exigible. La expresión permite que el titular de varios puntos —una propiedad horizontal, un centro comercial, un franquiciante o una sociedad matriz— agregue consumos que económicamente corresponden a terceros. Los usuarios finales de esos puntos quedarían trasladados al mercado no regulado sin ser parte de la decisión, perdiendo las garantías propias del mercado regulado: el régimen tarifario, el contrato de condiciones uniformes, el régimen de protección y de recursos de los artículos 152 a 159 de la Ley 142 de 1994 y, cuando corresponda, los subsidios. Lejos de favorecer al usuario, la medida puede desprotegerlo.

4. Produce efectos adversos sobre la competencia en la comercialización

Aunque la disposición se presenta como una apertura a la competencia, su diseño produce el efecto contrario en dos frentes.

Primero, la exigencia de que todos los puntos sean «representados por un mismo comercializador» obliga al usuario a concentrar la totalidad de sus puntos en un único agente para poder agregar. Ello favorece a los comercializadores con presencia nacional y capacidad de atender simultáneamente mercados distintos, y desfavorece a los comercializadores regionales o de menor tamaño, que no pueden atender la totalidad de los puntos de una cadena con cobertura nacional. El efecto previsible no es más competencia, sino mayor concentración en la actividad de comercialización.

Segundo, el artículo obliga a que el comercializador elegido obtenga directamente la información de consumo disponible en los sistemas de los demás comercializadores y de los operadores de red. La norma no establece reglas de confidencialidad, de reciprocidad, de finalidad ni de limitación en el uso posterior de esa información, en una materia que el régimen de protección de la competencia y el de protección de datos personales tratan con particular cautela.

5. Erosiona la base sobre la cual se recupera el costo de comercialización del mercado regulado

La agregación está diseñada para que accedan al mercado no regulado usuarios comerciales con varios puntos de consumo moderado, que hoy constituyen una porción relevante de la base del mercado regulado y, por lo general, de buen comportamiento de pago. **Su migración reduce la base sobre la cual se recupera el costo de comercialización y se distribuyen los costos de gestión y de cartera, con el consiguiente efecto de incremento tarifario sobre los usuarios que permanecen en el mercado regulado, entre ellos los residenciales**. Ese efecto no fue estimado durante el trámite y resulta contrario a los criterios de costos y de solidaridad y redistribución de ingresos del artículo 367 de la Constitución Política.

6. La vigencia inmediata genera un período de inseguridad jurídica

El artículo 121 dispone que la ley rige desde su promulgación, mientras el parágrafo del artículo 110 concede a la Comisión seis meses para reglamentar las condiciones de verificación, registro y trazabilidad. Durante ese lapso coexistirían el artículo 110 y las reglas vigentes sobre medición del umbral y registro de fronteras comerciales, sin criterios para resolver las solicitudes de agregación ni para evitar la doble contabilización que el propio parágrafo reconoce como riesgo.

7. No se acompañó de estudio técnico ni de concepto del regulador

El trámite surtido hasta ahora no incorpora un análisis del impacto de la medida sobre el perímetro del mercado regulado, sobre la operación del mercado mayorista ni sobre el recaudo de contribuciones para financiar los subsidios de los usuarios, ni consta concepto de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, del Ministerio de Minas y Energía o de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Tratándose de una disposición que modifica el perímetro de un mercado regulado, consideramos indispensable contar con ese sustento antes de su aprobación definitiva.

Solicitud principal y solicitud subsidiaria

Solicitud principal

Con fundamento en lo expuesto, solicitamos respetuosamente suprimir el artículo 110 del texto aprobado y, en su lugar, si las Honorables Cámaras estiman necesario avanzar en esta materia, incorporar un mandato dirigido a la Comisión de Regulación de Energía y Gas para que evalúe la conveniencia y las condiciones de la verificación consolidada de demanda, en ejercicio de sus competencias y con sujeción al análisis de impacto normativo y a la abogacía de la competencia.

Solicitud subsidiaria

En caso de que se mantenga el artículo, solicitamos adicionarle un parágrafo del siguiente tenor:

> *«PARÁGRAFO 2°. La agregación prevista en este artículo procederá a partir de la entrada en vigencia de la reglamentación que expida la Comisión de Regulación de Energía y Gas. Dicha reglamentación definirá, como mínimo, el alcance de la titularidad exigible, de manera que la agregación solo proceda respecto de puntos en los que el titular sea a su vez el usuario final de la energía, excluyendo aquellos cuyo consumo corresponda a terceros; las reglas aplicables a situaciones de control o de grupo empresarial; el período mínimo de permanencia y las condiciones y el preaviso para el retorno al mercado regulado, preservando lo previsto en la Resolución CREG 131 de 1998; las condiciones de registro de fronteras comerciales; y las reglas de confidencialidad, finalidad y limitación de uso de la información de consumo que deba ser suministrada por otros comercializadores y por los operadores de red.»*

VIII. SOLICITUDES

Con fundamento en lo expuesto, ASOCODIS de manera respetuosa se permite solicitar a las Honorables Cámaras:

1. **Obligaciones derivadas del propio servicio.** Incorporar al artículo 64 el parágrafo propuesto en el capítulo II de esta comunicación, que lleva al articulado la precisión que el pliego de modificaciones adoptó en su justificación.
2. **Agregación de consumos (artículo 110).** Suprimir el artículo del texto aprobado, por las razones de constitucionalidad, legalidad y conveniencia expuestas en el capítulo VII; y, subsidiariamente, en caso de mantenerse, adicionarle el parágrafo allí propuesto.
3. **Reclamación ante la Superintendencia (parágrafo del artículo 86).** Precisar el procedimiento aplicable a la reclamación, con audiencia del prestador y recursos contra la decisión, conforme a la Primera Parte de la Ley 1437 de 2011; que la orden de la Superintendencia se limita a exigir un pronunciamiento de fondo motivado, sin

predeterminar su sentido ni sustituir la valoración del prestador sobre capacidad, expansión y condiciones de las redes; y que la información de capacidad publicada es indicativa y no comprende la capacidad ya comprometida.

4. **Mecanismo subsidiario de verificación técnica (artículo 68).** Ampliar a diez (10) días hábiles, y a quince (15) tratándose de diseños de redes externas o de recibo de obra de redes, el término para objetar el informe del verificador; admitir un requerimiento de información que suspenda el término; precisar que la acreditación no traslada al prestador la responsabilidad por defectos imputables a la verificación alternativa; y precisar que la no objeción no sanea defectos ocultos ni hechos sobrevinientes.
5. **Vacancia y armonización regulatoria.** Establecer una vacancia no inferior a doce meses para el Capítulo VI del Título VIII, coincidente con el plazo de reglamentación del artículo 116, y conceder a las comisiones de regulación un término para armonizar su regulación con la ley.
6. **Observaciones puntuales.** Acoger las observaciones del capítulo IV sobre términos diferenciados por localización y por obras de expansión, conexiones temporales de corta duración, entrega de unidades inmobiliarias, costo del traslado de redes, obligaciones correlativas sobre los diseños aprobados, alcance de la información urbanística exigible.
7. **Certificación del avance de obra (artículo 89).** Precisar que la certificación del avance se presume veraz, sin perjuicio de la facultad de verificación motivada del prestador por razones de seguridad de la instalación.
8. **Concepto del regulador.** Solicitar el concepto técnico de la Comisión de Regulación de Energía y Gas sobre los artículos 68, 86 y 110, por tratarse de disposiciones que inciden directamente sobre materias de su competencia regulatoria.

IX. DISPOSICIÓN DE ASOCODIS

Reiteramos nuestro respaldo al objetivo de la iniciativa y nuestro reconocimiento al trabajo de las Comisiones Sextas, que incorporó en el primer debate un número significativo de las observaciones del sector. Las solicitudes que presentamos no reducen el alcance de la simplificación administrativa: buscan que las decisiones ya adoptadas queden completas en el articulado, que las disposiciones nuevas operen con las precisiones técnicas que su aplicación exige y que el acceso al mercado no regulado se defina en el ámbito regulatorio que le corresponde.

Agradecemos su atención y solicitamos que esta comunicación sea incorporada al expediente del Proyecto de Ley No. 177 de 2026 Senado — No. 305 de 2026 Cámara y puesta en conocimiento de los Honorables Congresistas, así como de los ponentes que sean designados para el segundo debate.

Asimismo, reiteramos nuestra disposición institucional para atender cualquier inquietud o requerimiento de información adicional relacionado con los planteamientos aquí expuestos. En este sentido, quedamos atentos a la programación de una reunión o espacio de diálogo que permita realizar las aclaraciones pertinentes, ampliar los argumentos presentados y contribuir al análisis informado de la iniciativa legislativa.

Cordialmente,



Firmado digitalmente por Jose Camilo Manzur Jattin
Fecha: 2026.11.17 13:03:33 -05'00'

JOSÉ CAMILO MANZUR J.
Presidente

Copia:

Doctor Jaime Alberto Sepúlveda Muñetón
comision.sexta@senado.gov.co
Secretario General — Comisión Sexta del Senado de la República

Doctora Sandra Bibiana Aristizábal Saleg
comision.sexta@camara.gov.co
Secretaria General— Comisión Sexta de la Cámara de Representantes

Honorable Senador Carlos Eduardo Guevara Villabón
carlos.guevara@senado.gov.co
Ponente coordinador — Partido MIRA

Honorable Senadora María Lucía Villalba Gómez
maria.villalba@senado.gov.co
Ponente — Nuevo Liberalismo

Honorable Representante Hernando González
hernando.gonzalez@camara.gov.co
Ponente — Partido Cambio Radical

Honorable Representante Mauricio Andrés Toro O.
mauricio.toro@camara.gov.co
Ponente — Partido Alianza Verde

CONTENIDO

Gaceta número 1825 - Martes, 17 de noviembre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia positiva para primer debate , pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley Estatutaria número 428 de 2026 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 270 de 1996-Estatutaria de la Administración de Justicia— para garantizar la paridad entre mujeres y hombres en la conformación de las altas cortes. 1

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios de Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica al texto aprobado en primer debate, en sesiones conjuntas de las Comisiones Sextas, del Proyecto de Ley número 177 de 2026 Senado, numero 305 de 2026 Cámara -Ley de Competitividad, por medio de la cual se establecen medidas de simplificación administrativa, racionalización, digitalización e interoperabilidad de trámites, se modifican y derogan algunas disposiciones y se dictan otras disposiciones..... 16