



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1908

Bogotá, D. C., martes, 7 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 381 DE CÁMARA

por medio de la cual se establecen mecanismos para una efectiva participación laboral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, indígenas y rom, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 30 de septiembre de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara De Representantes

Ciudad.

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley Estatutaria número 381 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen mecanismos para una efectiva participación laboral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, indígenas y rom, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, y se dictan otras disposiciones.

Apreciado doctor Lacouture,

De conformidad con lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República, el Proyecto de Ley Estatutaria número 381 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen mecanismos para una efectiva participación laboral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, indígenas y rom, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

Ana Rogelia Monsalve Álvarez
Representante a la Cámara
Circunscripción Afrocolombiana

PAULINO RIASCOS RIASCOS
Senador de la República
Partido ADA

GABRIEL ERNESTO PARRADO
DURÁN
Representante a la Cámara por el Meta
Pacto Histórico - PDA

JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO
Representante a la Cámara Curul de Paz
CITREP No. 3- Antioquia

JHON FREDI VALENCIA CAICEDO
Representante a la Cámara
Citrep No. 11 Putumayo

Jorge Eliécer Tamayo Marulanda
Representante a la Cámara

NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ
Representante a la Cámara
Circunscripción Especial Indígena

El día 30 de septiembre del año 2025.

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley X Ato Legislativo

No. 381 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por:

SECRETARIO GENERAL

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene como objeto establecer mecanismos para que las autoridades de las ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, distrital, municipal y local en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, otorguen y garanticen a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP), Indígenas y ROM, la debida y efectiva participación laboral en los distintos niveles de las ramas y órganos del poder público.

CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley, compuesto por 8 artículos, tiene como objetivo establecer mecanismos para asegurar la **participación laboral efectiva de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP), Indígenas y Rrom** en cargos de máximo nivel y otros niveles decisorios del Estado.

En el **Artículo 2º**, se garantiza esta representación de acuerdo con la **proporción de población étnica en el país** y en cada entidad territorial, y se establece un plazo de un año para que el Gobierno nacional y las entidades territoriales reglamenten los cargos y porcentajes correspondientes para cada grupo étnico.

El **Artículo 3º** exige la inclusión de al menos **un hombre y una mujer** de las comunidades étnicas en cargos por sistema de listas, respetando el régimen especial de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El **Artículo 4º** encarga a la **Dirección de Comunidades Negras, Indígenas y Rrom del Ministerio del Interior** y demás autoridades promover la participación de las comunidades étnicas según la ley.

El **Artículo 5º** dispone que la **Procuraduría General de la Nación** vigile el cumplimiento de la ley y presente un **informe anual al Congreso**.

El **Artículo 6º** asegura que la participación indígena se realice en concertación con la **Mesa Permanente de Concertación Nacional** y sus organizaciones, respetando las estructuras propias de gobierno.

El **Artículo 7º** excluye la ley de aplicarse a cargos de carrera administrativa, judicial y otras carreras especiales, cargos de elección popular y los proveídos por sistema de ternas.

Finalmente, el **Artículo 8º** establece que la ley entrará en vigencia tras su publicación, derogando las disposiciones que le sean contrarias.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La presente iniciativa fue presentada en legislaturas anteriores a través de los Proyectos de Ley número 93 de 2024 Senado, 225 de 2021 Cámara, 275 de 2020 Cámara y 187 de 2020 Cámara.

Asimismo, el Proyecto de Ley 041 de 2022 Cámara, fue aprobado en sus dos debates en la Cámara de Representantes, pero no alcanzó a ser

debatido en el Senado, por lo cual fue archivado. Sin embargo, estas iniciativas se archivaron conforme al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley surge como respuesta a los bajos niveles de inclusión de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras (NARP), indígenas y Rrom en actividades económicas formales, así como a la alta prevalencia de empleo informal e independiente entre sus miembros. Estas condiciones limitan las oportunidades de desarrollo social y económico de estas comunidades y obstaculizan su capacidad de influir en la construcción de políticas que impactan directamente sus territorios y modos de vida.

Además, existe una participación insuficiente y desigual de los miembros de estas comunidades en los espacios de toma de decisiones, tanto en el ámbito local como nacional. La escasez de participación equitativa reduce la posibilidad de que sus necesidades y perspectivas sean consideradas de forma efectiva en los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas. En este sentido, la falta de un enfoque de género agrava aún más la situación, ya que perpetúa la exclusión de las mujeres de estas comunidades en procesos de liderazgo y representación.

El proyecto propone la creación de oportunidades concretas para que los miembros de las comunidades étnicas ocupen cargos decisorios en instituciones y entidades del Estado. Desde estas posiciones de liderazgo, se busca que puedan impulsar, liderar y supervisar planes, programas y proyectos que respondan a las necesidades específicas de sus territorios y comunidades. Esto no solo permitirá mejorar las condiciones sociales y económicas en sus regiones, sino que abrirá espacios de empoderamiento y representación que beneficiarán a toda la población del país, promoviendo la equidad, la inclusión y el respeto a la diversidad cultural.

Desde 1986 a la fecha, solamente han ocupado el cargo de Magistrado de las Altas Cortes; 13 afrocolombianos y 1 indígena. 5 en la Corte Suprema de Justicia; 2 en la Corte Constitucional; 1 en el Consejo Superior de la Judicatura; 1 en el Consejo de Estado, 4 en la Jurisdicción Especial de Paz; al igual que 1 indígena. 13 afrocolombianos han ocupado el cargo de ministro de despacho, desde el año de 1942 a la fecha, de 251 personas entre ministros y ministras desde el año 1986 a 2022, tan solo 6 afrocolombianos han ocupado este cargo (Función Pública, 2023).

Algunos datos sobre la Población Étnica en Colombia

Colombia es un país caracterizado por su rica diversidad étnica y cultural, albergando una amplia variedad de comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y Rom. Sin embargo, estas poblaciones enfrentan desafíos significativos en términos de reconocimiento,

inclusión y acceso a oportunidades que les permitan mejorar sus condiciones de vida.

Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 realizado por el DANE, las poblaciones étnicas en Colombia equivalen al 13,8% de la población total del país. Este porcentaje incluye a las comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y Rom. No obstante, existen preocupaciones legítimas sobre la precisión de estos datos debido a posibles subregistros y a barreras en el autoreconocimiento étnico-racial.

- **Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera (NARP).**

Colombia ocupa el tercer lugar en las Américas en términos de población afrodescendiente, después de Brasil y Estados Unidos. Según el censo de 2018, 2.982.224 personas se autorreconocieron como negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP), lo que equivale al 5,9% de la población total del país. Esta cifra representa una disminución del 30,8% en comparación con los datos del censo de 2005, donde la población NARP representaba el 10,6% de la población colombiana.

Esta reducción ha generado preocupación y debate entre organizaciones afrodescendientes y expertos, quienes argumentan que factores sociológicos y culturales, así como dificultades en la metodología del censo, influyeron en el subregistro de esta población. La falta de reconocimiento adecuado tiene implicaciones directas en la formulación de políticas públicas y en la asignación de recursos que promuevan la igualdad y la no discriminación.

La población afrodescendiente se concentra principalmente en los departamentos de Valle del Cauca, Chocó y Bolívar, regiones donde los índices de pobreza superan el promedio nacional. Solo el 14,3% de las personas NARP acceden a la educación superior, situándose 4,5 % por debajo del promedio nacional. Esta brecha educativa limita su inserción en el mercado laboral formal y perpetúa condiciones de desigualdad socioeconómica.

El Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) en 2018 señala que el indicador de pobreza multidimensional de la población afrodescendiente presenta una diferencia de 11 % con respecto al total nacional. Además:

- El analfabetismo se sitúa en 14,3%, frente al 10,1% nacional.
- El 68,8% de los hogares afrodescendientes residen en viviendas con paredes de materiales duraderos como bloque, ladrillo, piedra o madera pulida, mientras que el 18,9% habita en viviendas con paredes de madera burda, tabla o tabloide.
- La cobertura de energía eléctrica es del 92,6%, inferior al 96,3% del total nacional. La cobertura de acueducto es de solo 69,9%, en comparación con el 86,4% nacional. La cobertura de internet es apenas del 26,9%, mientras que a nivel nacional es del 43,4%.

En el mercado laboral, entre abril de 2021 y marzo de 2022:

- 1,39 millones de personas NARP se encuentran ocupadas, 251.000 están desempleadas, 921.000 están inactivas laboralmente. De los ocupados, 855.000 son hombres y 552.000 son mujeres.
- La tasa de desempleo para este grupo fue del 15,2% (10,7% para hombres y 21,5% para mujeres). La informalidad laboral fue del 66,8%.

- **Poblaciones Indígenas**

La población indígena en Colombia representó el 4,4% de la población total, según el censo de 2018. Este grupo está conformado por 115 pueblos indígenas reconocidos, que habitan principalmente en los departamentos de Cauca, Nariño y La Guajira. Estas regiones presentan índices de pobreza monetaria superiores al promedio nacional.

Aproximadamente el 58,3% de la población indígena reside en 826 resguardos legalmente constituidos hasta 2021, abarcando una extensión significativa del territorio nacional. El restante 41,7% ha migrado hacia centros urbanos en las últimas décadas en busca de mejores oportunidades económicas y educativas, lo que ha generado desafíos en la preservación de sus tradiciones culturales y en su integración en la sociedad urbana.

Según la OIT (2019), 55 millones de personas indígenas en América Latina enfrentan “potentes barreras” para acceder al trabajo decente. Por ejemplo, la tasa de informalidad laboral de la población indígena en la región es del 82,6%, muy por encima del 51% estimado para la población total.

En Colombia, las poblaciones étnicas tienden a concentrarse en la educación primaria y secundaria obligatoria, pero enfrentan mayores dificultades en el acceso a la educación superior. Para 2019:

- El 13,6% de la población indígena logró un nivel educativo universitario o superior. En 2021, este porcentaje disminuyó al 10,3%.
- Existe una brecha de 17,3 % en comparación con la población no étnica en niveles educativos universitarios o superiores.

Es notable que las mujeres indígenas muestran los menores niveles educativos en comparación con la población afrodescendiente y la no étnica. Las mayores tasas de analfabetismo y menores niveles de escolaridad afectan significativamente su inserción en el mercado laboral. La inserción laboral de las mujeres indígenas es especialmente preocupante. Según UNFPA (2022):

- Entre julio de 2021 y junio de 2022, la tasa de desempleo de las mujeres indígenas fue del 8,8%, superior a la de los hombres indígenas (9,0%) e inferior a la de las mujeres sin pertenencia étnica (15,4%).

- Las mujeres jóvenes indígenas presentan la tasa de desempleo más alta (12,7%), con una brecha de 3,7 puntos porcentuales respecto a los hombres jóvenes indígenas.

Entre abril de 2021 y marzo de 2022, en el mercado laboral indígena:

- 761.000 personas se encuentran ocupadas, 57.000 están desempleadas, 398.000 están inactivas laboralmente. De los ocupados, 430.000 son hombres y 330.000 son mujeres.
- La tasa de desempleo fue del 7% (5,9% para hombres y 8,3% para mujeres). La informalidad laboral fue del 80,8%.

- Población Rrom

El pueblo Rrom o gitano es una minoría étnica reconocida en Colombia. Según el censo del DANE de 2018, 2.649 personas se identifican como miembros de esta comunidad. A pesar de su pequeña representación numérica, los Rrom enfrentan desafíos particulares relacionados con el reconocimiento de sus derechos culturales, sociales y económicos, y suelen ser considerados como un grupo vulnerable dentro del contexto nacional.

En 2019, la tasa de desempleo para la población gitana se ubicó en 16,9%, 6,4% por encima del total nacional (10,5%), reflejando las dificultades que enfrenta esta comunidad en términos de acceso al empleo y condiciones laborales dignas.

Las cifras presentadas evidencian brechas significativas entre las poblaciones étnicas y el resto de la población colombiana en términos de educación, empleo, acceso a servicios básicos y condiciones de vida. Estas desigualdades son resultado de factores históricos, sociales y económicos que requieren atención urgente y medidas concretas por parte del Estado y la sociedad en general.

MARCO NORMATIVO.

El concepto de medidas especiales, también conocidas como medidas de acción afirmativa, se refiere a políticas o acciones dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos con el fin de eliminar o reducir desigualdades de tipo social, cultural o económico que les afectan. Estas medidas buscan lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente uno que ha sido históricamente discriminado, tengan una mayor representación y participación en diversos ámbitos de la sociedad.

Las medidas de acción afirmativa tienen su fundamento jurídico en diversas disposiciones y tratados internacionales de derechos humanos, de los cuales Colombia es Estado Parte. Entre los más relevantes se encuentran:

- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial: Adoptada por Colombia mediante la Ley 22 de 1981, específicamente en el párrafo 4° del artículo 1° y el párrafo 2° del artículo 2°. Estos articulados instan a los Estados

a implementar medidas especiales para garantizar la igualdad efectiva de grupos raciales discriminados.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Reconocen la necesidad de adoptar medidas positivas para asegurar la igualdad de oportunidades y el disfrute de derechos por parte de todos los grupos de la sociedad.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: Establece la obligación de adoptar medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres.

De acuerdo con la Recomendación General número 32 sobre Medidas Especiales, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), el concepto de medidas especiales se basa en el principio de que las leyes, políticas y prácticas adoptadas para cumplir las obligaciones previstas en la Convención deben complementarse, cuando las circunstancias lo requieran, con la adopción de medidas especiales temporales. Estas están destinadas a garantizar el disfrute pleno e igualitario de los derechos humanos y las libertades fundamentales por parte de los grupos desfavorecidos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, para identificar un trato discriminatorio, es necesario comprobar una diferencia en el trato entre personas en situaciones suficientemente análogas o comparables. Sin embargo, diferencias en el trato no son necesariamente discriminatorias si se basan en criterios razonables y objetivos que sirvan a un interés legítimo del Estado. Una distinción es legítima si:

1. Tiene un objetivo legítimo.
2. Emplea medios proporcionales al fin que se persigue.

En este sentido, se espera un tratamiento equitativo de la ley para todos, a menos que existan motivos justos, legítimos y razonables que justifiquen una diferencia de trato. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su Observación General número 18 sobre el principio de no discriminación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, indicó:

“El principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden consistir en otorgar durante un tiempo al sector de la población de que se trate

un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas constituyen una diferenciación legítima con arreglo al Pacto”.

La Corte Constitucional de Colombia, interpretando el artículo 13 de la Constitución Política de 1991, ha establecido que el principio de igualdad permite conferir un trato distinto a diferentes personas siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Diferencia de situación: Las personas se encuentran efectivamente en distintas situaciones de hecho.
2. Finalidad del trato distinto: El trato diferenciado tiene una finalidad específica.
3. Finalidad razonable: La finalidad es razonable y admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales.
4. Coherencia interna: La diferencia de situación, la finalidad perseguida y el trato desigual otorgado son coherentes entre sí.
5. Proporcionalidad: La consecuencia jurídica del trato diferente es proporcional a las circunstancias de hecho y a la finalidad que la justifica.

Las medidas de acción afirmativa son herramientas esenciales para corregir desigualdades históricas y estructurales que afectan a grupos discriminados. El marco jurídico internacional y nacional respalda la implementación de estas medidas, siempre que sean razonables, proporcionales y temporales. Los avances en América Latina demuestran un compromiso creciente con la promoción de la igualdad y la no discriminación, aunque persisten desafíos para garantizar la plena efectividad de estos derechos en la práctica.

COMENTARIOS GENERALES

La promulgación de este proyecto de ley es una respuesta necesaria y urgente a las profundas desigualdades que aún enfrentan nuestros grupos étnicos. Durante décadas, las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras (NARP), Indígenas y Rrom han sido sistemáticamente marginadas y subrepresentadas en los espacios de decisión política y laboral de nuestro país. Esta exclusión no es un fenómeno aislado, sino el resultado de siglos de discriminación estructural que ha impedido que estas comunidades accedan a oportunidades equitativas.

La ausencia de voces diversas en los espacios de poder limita nuestra capacidad para diseñar y ejecutar políticas que respondan adecuadamente a las realidades de todas las comunidades colombianas. Las decisiones tomadas sin la participación de estos grupos étnicos no consideran sus cosmovisiones, territorios, culturas y necesidades específicas, lo que resulta en políticas públicas menos efectivas e inclusivas. La falta de representación efectiva en los niveles decisorios no solo perpetúa las

desigualdades sociales y económicas, sino que también obstaculiza el desarrollo de iniciativas que reflejen verdaderamente la diversidad y las necesidades de toda nuestra población.

Es fundamental reconocer que los bajos niveles de inserción de la población étnica en actividades formales, así como el alto grado de trabajo informal o independiente, son indicadores claros de la necesidad de generar mayores oportunidades de inclusión laboral. Este proyecto de ley no solo busca aumentar la representación en cargos decisorios, sino también fomentar un entorno laboral más inclusivo que permita a estas comunidades desarrollarse profesionalmente en condiciones de equidad. Al hacerlo, estamos abriendo puertas para que estos grupos puedan contribuir de manera significativa al desarrollo económico y social de sus territorios y del país en su conjunto.

El proyecto de ley propuesto establece mecanismos claros y concretos para garantizar la participación de las comunidades NARP, Indígenas y Rrom en los cargos de máximo nivel y otros niveles decisorios en todas las ramas y órganos del poder público, a todos los niveles de gobierno. Esta medida no es arbitraria; representa un esfuerzo deliberado por corregir desequilibrios históricos y promover una representación equitativa que fortalezca nuestra democracia. Al garantizar un porcentaje de participación para estas comunidades, estamos dando un paso decisivo hacia una representación más justa y equilibrada.

Además, la ley prevé mecanismos de vigilancia y seguimiento a cargo de la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría delegada para Asuntos Étnicos. Este seguimiento asegura que los compromisos asumidos se cumplan de manera efectiva y transparente, garantizando que la ley no quede solo en el papel, sino que se traduzca en acciones concretas que generen un cambio real en nuestra sociedad.

IMPACTO FISCAL

La iniciativa no evidencia un impacto fiscal definido, en el marco del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, igualmente se subraya que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior.

CONFLICTO DE INTERES

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”, a continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para

hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

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

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

b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.*

c) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

d) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

e) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o*

acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) *Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).”.*

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 381 DE CÁMARA

por medio de la cual se establecen mecanismos para una efectiva participación laboral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, indígenas y rom, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer mecanismos para que las autoridades de las ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, distrital, municipal y local en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, otorguen y garanticen a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP), Indígenas y ROM, la debida y efectiva participación laboral en los distintos niveles de las ramas y órganos del poder público.

ARTÍCULO 2°. Participación en los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios. De conformidad a lo establecido en la Ley 581 de 2000, o norma que la modifique o adicione, se garantizará la representación de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP), Indígenas y rom en los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios, en el nivel nacional, departamental, distrital, municipal y local, en un porcentaje que corresponda a la proporción de población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera (NARP), indígena y/o rom que habite en el país y en cada entidad territorial y siempre y cuando se acredite el cumplimiento con los méritos, los requisitos básicos, generales y específicos para el cargo a proveer. Sin perjuicio de lo dispuesto en materia de equidad de género en la Ley 2424 de 2022 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

PARÁGRAFO 1°. El Gobierno nacional y las entidades territoriales, en un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los cargos a los cuales aplicará esta ley, señalando el porcentaje correspondiente para cada grupo étnico en cada entidad.

PARÁGRAFO 2°. Para el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se respetará el régimen especial desarrollado para el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en la Ley 47 de 1993 y los Decretos números 2762 de 1991 y 2171 de 2001, y aquellos que los modifiquen o los sustituyan.

ARTÍCULO 3°. Nombramiento por sistema de listas. Para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, quien las elabore incluirá como mínimo un (1) hombre y una (1) mujer perteneciente a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, Indígenas y ROM. Siempre y cuando cumplan con los requisitos y procedimientos para integrar la lista para proveer el cargo. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 581 de 2000.

PARÁGRAFO. Para el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se respetará el régimen especial desarrollado para el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en la Ley 47 de 1993 y los Decretos números 2762 de 1991 y 2171 de 2001, y aquellos que los modifiquen o los sustituyan.

ARTÍCULO 4°. Promoción de la participación de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, Indígenas y ROM. El Gobierno nacional, en cabeza de la Dirección de Asuntos para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del

Interior y demás autoridades del orden nacional, departamental, regional, provincial, distrital, municipal y local, desarrollarán planes, proyectos, estrategias y/o acciones requeridas tendientes a promover el aumento de la participación de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, Indígenas y ROM en todas las instancias de decisión de la sociedad civil.

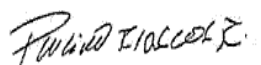
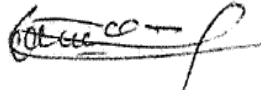
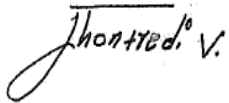
ARTÍCULO 5°. Vigilancia y seguimiento. La Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría delegada para Asuntos Étnicos, vigilará y garantizará el cumplimiento de lo contemplado en la presente ley. Además, presentará un informe anual al Congreso de la República sobre su cumplimiento.

ARTÍCULO 6°. Para lo que establece la presente ley. La participación de los miembros de pueblos indígenas, atenderá y acatará las disposiciones de sus estructuras propias de gobierno.

ARTÍCULO 7°. Excepción. Para lo establecido en la presente ley, no se aplicará a los cargos pertenecientes a la carrera administrativa, judicial u otras carreras especiales, en las que el ingreso, permanencia y ascenso se basan exclusivamente en el concurso de méritos. Tampoco se aplicará a la provisión de los cargos de elección popular y a los que se proveen por el sistema de ternas.

ARTÍCULO 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le fueren contrarias.

Cordialmente,

 Ana Rogelia Monsalve Álvarez Representante a la Cámara Circunscripción Afrocolombiana	 PAULINO RIASCOS RIASCOS Senador de la República Partido ADA
 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico – PDA	 MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA REPRESENTANTE A LA CÁMARA DEPARTAMENTO DE AMAZONAS
 JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO Representante a la Cámara Curul de Paz CITREP No. 3- Antioquia	 JHON FREDI VALENCIA CAICEDO Representante a la Cámara Citrep No. 11 Putumayo
 Jorge Eliécer Tamayo Marulanda Representante a la Cámara	 NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial Indígena

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 380 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se establecen mecanismos para determinar el valor catastral de los inmuebles y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley busca establecer mecanismos para reducir cobros excesivos en el impuesto predial generados por las actualizaciones del avalúo catastral, además de la observancia de criterios socioeconómicos a la hora de tasar dicho impuesto; lo anterior mediante el cambio en la metodología para determinar el valor catastral de un inmueble, la modificación del trámite de revisión de avalúo catastral, al igual que campañas de promoción en medios de comunicación de dicho mecanismo, progresividad en el aumento del avalúo catastral y finalmente, que se realice un nuevo avalúo catastral en un término no mayor a un (1) año bajo los lineamientos de la presente norma.

Artículo 2º. Determinación del valor catastral de un inmueble. La determinación del valor catastral de los inmuebles será realizada a través de avalúos puntuales por los Gestores Catastrales o por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y, en ningún caso podrá exceder el 12% del avalúo catastral anterior.

Parágrafo. Para establecer el valor catastral de un inmueble se tendrá en cuenta si su ubicación corresponde a un municipio PDET o ZOMAC, en cuyo caso el Gobierno nacional establecerá un valor diferencial con relación al resto de zonas del país.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 4º de la Ley 1995 de 2019, el cual quedará así:

“Artículo 4º. Revisión de los avalúos catastrales. Los propietarios poseedores o las entidades con funciones relacionadas con la tierra podrán presentar para efectos catastrales, en cualquier momento, solicitud de revisión catastral, cuando considere que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio, para ello deberán presentar las pruebas que justifiquen su solicitud. La autoridad catastral deberá resolver dicha solicitud dentro de los tres (03) meses siguientes a la radicación. Dicho trámite contará con la participación de la Superintendencia de Notariado y Registro en virtud de su función de inspección, vigilancia y control de la gestión catastral, la cual verificará que el monto estipulado corresponda a las características reales de cada predio.

Parágrafo 1º. La revisión del avalúo suspende las fechas de pago del impuesto predial del inmueble que está siendo sujeto de revisión hasta tanto no se dé una respuesta definitiva a la solicitud. La correspondiente revisión entrará en vigencia

en tanto quede en firme el acto administrativo que ordenó su anotación”.

Parágrafo 2º. Los contribuyentes podrán solicitar la devolución o compensación de los saldos a favor originados en pagos en exceso o de lo no debido, dentro de los cinco (5) años siguientes al vencimiento del plazo a pagar o al momento de su pago.

Artículo 4º. Campañas de promoción en medios de comunicación. El Gobierno nacional deberá desarrollar campañas de promoción en medios de comunicación nacionales para que la ciudadanía conozca la posibilidad de solicitar la revisión de los avalúos catastrales en caso de contar con alguna inconformidad.

Artículo 5º. Implementación de un nuevo avalúo catastral. Se realizará un nuevo avalúo catastral en un término no mayor a un (1) año bajo los lineamientos establecidos en la presente norma.

Parágrafo transitorio. En tanto se efectúa un nuevo avalúo catastral con los lineamientos aquí establecidos, regirá el último avalúo catastral previo al 31 de diciembre de 2023.

Artículo 6º. Progresividad en el incremento de avalúo catastral. Para los entes territoriales que no han realizado la actualización del avalúo catastral durante los últimos 10 años, se deberá realizar un incremento progresivo durante un término de cinco (5) años, donde cada año se realizará un aumento de un 20%.

Artículo 7º. Imposición de tarifas de impuesto predial. En la etapa de imposición de la tarifa del impuesto predial de cada inmueble por parte de la autoridad competente, se deberá tomar en cuenta la información consagrada en las bases de datos del SISBEN, al igual que los resultados de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) efectuada por el DANE.

Artículo 8º. Reglamentación. El Gobierno nacional deberá reglamentar lo estipulado en la presente norma en un término no mayor a seis (6) meses.

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

Cordialmente,


Josué Alirio Barrera Rodríguez
Senador de la República

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY NÚMERO 380 DE 2025
CÁMARA**

por medio de la cual se establecen mecanismos para determinar el valor catastral de los inmuebles y se dictan otras disposiciones.

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley busca reducir cobros excesivos en el impuesto predial generados por las actualizaciones del avalúo catastral; mecanismos para reducir cobros excesivos en el impuesto predial generados por las actualizaciones del avalúo catastral, además de la observancia de criterios socioeconómicos a la hora de tasar dicho impuesto; lo anterior mediante el cambio en la metodología para determinar el valor catastral de un inmueble, la modificación del trámite de revisión de avalúo catastral, al igual que campañas de promoción en medios de comunicación de dicho mecanismo, progresividad en el aumento del avalúo catastral y finalmente, que se realice un nuevo avalúo catastral en un término no mayor a un (1) año bajo los lineamientos de la presente norma.

2. NECESIDAD DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley que se pone a consideración del Congreso de la República nace de los reclamos de la población en torno a la actualización del avalúo catastral, toda vez que existen casos en los que la actualización de dicho avalúo supera incluso el avalúo comercial del inmueble. Adicionalmente, se evidenció que la sociedad no conoce el trámite mediante el cual puede solicitar la revisión del valor establecido como avalúo catastral de un inmueble, lo cual llevó a buscar soluciones a dicha problemática.

Es preciso señalar que distintas zonas del país no realizaban una actualización catastral hace más de 10 años, razón por la que al darse este reajuste los incrementos pueden llegar a ser exagerados, aspecto que afecta la economía de la población dado que el impuesto predial y el avalúo catastral están estrechamente ligados al ser este último el valor sobre el cual se fija el primero, es decir, al incrementarse el avalúo catastral, se incrementa el impuesto predial.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

En diversos escenarios se ha evidenciado que Colombia cuenta con altas cifras de desactualización catastral, al igual que un catastro incompleto que ronda el 58% del territorio nacional, ello gracias al mal cálculo de los inmuebles, el desconocimiento de los mercados inmobiliarios y la desarticulación entre el catastro y el registro. En adelante se hará una contextualización en conceptos de gran relevancia para la iniciativa en estudio.

En primera medida es importante conocer los conceptos que guían el texto puesto a consideración, tales como el catastro, que se encuentra definido como “el inventario o censo de los bienes inmuebles localizados en el territorio nacional, de dominio público o privado, independiente de su tipo de tenencia, el cual debe estar actualizado y clasificado con el fin de lograr su identificación física, jurídica y económica con

base en criterios técnicos y objetivos.”¹ El catastro con enfoque multipropósito, que atañe a “la información que se genere a partir de su implementación, debe servir como un insumo fundamental en la formulación e implementación de diversas políticas públicas, contribuyendo a brindar una mayor seguridad jurídica, la eficiencia del mercado inmobiliario, el desarrollo y el ordenamiento territorial, integrada con el registro público de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, y que provea instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios”.²

Por su parte, el avalúo catastral corresponde al “valor de un predio, resultante de un ejercicio técnico que, en ningún caso, podrá ser inferior al 60% del valor comercial o superar el valor de este último.”³ Finalmente, el servicio público catastral “Comprende el conjunto de operaciones técnicas y administrativas necesarias para el desarrollo adecuado de los procesos de formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral, por medio de los cuales se logra la identificación y mantenimiento permanente de la información física, jurídica y económica de los bienes inmuebles del país, y tiene implícito el enfoque multipropósito.”⁴

En línea con lo anterior, hay que resaltar que el catastro multipropósito permite identificar factores que antes no se contemplaban, tales como identificación de propietarios, poseedores, arrendatarios, ocupantes, información sobre linderos, forma del predio, ubicación y vecindario del mismo, entre otros, herramientas que son fundamentales no solo para el ordenamiento territorial, sino también, para las inversiones de los municipios, la planificación de procesos de gestión de riesgo y como su definición lo indica, el establecimiento de políticas públicas e incluso la correcta asignación de recursos públicos.

Aspectos que son fundamentales para la iniciativa toda vez que, si bien el catastro es una “base de datos” económicos y jurídicos de los bienes inmuebles a nivel nacional, el avalúo catastral es su resultado medible (por así llamarlo) y, se relaciona directamente con el impuesto predial toda vez que, al ser el primero la base gravable para calcular el valor del segundo, es evidente que tienen una relación intrínseca.

Aunado a lo anterior, existen entes territoriales que no cuentan con un avalúo catastral actualizado y, por ende, no existe información real de los predios a nivel nacional, de allí la relevancia de una actualización catastral, la cual permitirá al Estado realizar un “inventario” de los inmuebles ubicados a lo largo y ancho del territorio nacional, además de la identificación de factores antes no contemplados para una mejor focalización del gasto público donde se otorgue beneficios a quienes realmente lo necesitan y se observen factores como la violencia a nivel nacional. Esta situación genera que al momento de realizar una actualización del avalúo catastral sean

¹ Decreto número 148 de 2020. Función Pública.

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*

⁴ Superintendencia de Notariado y Registro.

los habitantes de estos territorios los más perjudicados al contar con tarifas bastante altas de una vigencia fiscal a la otra, para evitar esto, lo que se propone es la progresividad en el incremento de dicho avalúo catastral.

Un ejemplo de casos como el anterior es el existente en la ciudad de Yopal – Casanare donde se presentan incrementos desde el 100% hasta incluso más del 400% con referencia a lo pagado en años anteriores, lo cual ha generado indignación y protestas en la ciudadanía; en pro de dar solución a lo anterior, la administración municipal ha implementado mesas de diálogo donde busca recoger las inconformidades, revisar los actos administrativos emitidos por el gestor catastral, entre otras, sin embargo, ninguna representa una solución a la problemática social.

Adicionalmente, existen varias situaciones por las cuales la comunidad hace una reclamación frente al valor del avalúo catastral, tales son:

1. Inconsistencias en la Información: Errores en los datos registrados, como el área del terreno, número de habitaciones, materiales de construcción, entre otros.
2. Desactualización del Avalúo: Cuando el avalúo no refleja el valor actual del mercado o no se ha actualizado tras una remodelación significativa.
3. Comparación con Propiedades Similares: Diferencias significativas en el avalúo de inmuebles similares en la misma zona.
4. Cambios en el Entorno: Factores externos, como la construcción de infraestructuras cercanas o cambios en la zonificación, que no se han tenido en cuenta.

Pese a la existencia de las situaciones antes referenciadas, gran parte de la población colombiana desconoce que existe un procedimiento por el cual puede solicitar la revisión del avalúo catastral, razón por la que se busca que exista una campaña educativa en medios de comunicación a nivel nacional que le permitan a los interesados tener pleno conocimiento de sus derechos y sus medios de protección.

Aunado lo anterior, el Impuesto Predial es de las principales fuentes de ingreso a nivel mundial, y Colombia, no es la excepción, sin embargo, no hay que perder de vista que al ser un Estado Social de Derecho cuenta con unos principios tributarios, por lo cual la Corte Constitucional ha afirmado:

“ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Principios tributarios

La función de las autoridades es no sólo proclamar los derechos fundamentales sino, y tal vez, sobre todo, hacer efectivos esos derechos en la vida cotidiana de las personas. Sólo de esa manera se puede lograr que la igualdad entre las personas sea real y efectiva. Ahora bien, para poder desarrollar sus actividades, cumplir sus fines y realizar los valores que encarna el ordenamiento constitucional, las autoridades públicas requieren permanentemente de recursos, puesto que no sólo ciertas necesidades sólo pueden ser satisfechas mediante prestaciones públicas sino que, además, muchos de los derechos fundamentales que en apariencia implican un deber estatal de simple abstención -los llamados derechos humanos de primera

generación o derechos civiles y políticos- en la práctica requieren también intervenciones constantes del Estado. En efecto, el goce de estos derechos por las personas requiere, por ejemplo, una eficaz administración de justicia y una diligente labor de la Fuerza Pública, a fin de que se garantice una convivencia pacífica entre los colombianos”.

La Constitución Política, en su artículo 363 establece: “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.” Principios que buscan la justicia, y evitar que la norma tributaria afecte derechos fundamentales, los cuales son de gran relevancia para la iniciativa al buscar que el impuesto predial se cobre no solo con base en el avalúo catastral, sino también observando la situación socioeconómica de la población para así contar con una tarifa justa, que no represente una carga contra las finanzas familiares, que, en algunos casos, es exagerada.

A modo de conclusión, el proyecto de ley busca establecer un avalúo catastral que se realice de forma particular, analizando cada predio y no de forma masiva, como actualmente se realiza, además de tener en cuenta factores como la afectación que genera la violencia en los territorios y, la imposición de tarifas de impuesto predial no solo basado en el avalúo catastral, sino también, en factores socioeconómicos como los que se pueden establecer si se verifica el SISBEN, al igual que el resultado de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana que realiza el DANE para establecer información sobre la seguridad y la convivencia en los territorios.

4. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

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

- **Artículo 1°. Objeto.** Se limita a realizar una breve descripción de lo enunciado en el articulado.
- **Artículo 2°. Determinación del valor catastral de un inmueble.** Propende por la determinación del valor catastral de los inmuebles de forma particular y no masiva, además impone como incremento máximo entre una actualización catastral y otra un incremento máximo del 12% y el deber de revisar si el predio pertenece a un territorio PDET o ZOMAC en pro de una tarifa diferencial.
- **Artículo 3°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1995 de 2019.** Incluye dentro del trámite de revisión del avalúo catastral a la Superintendencia de Notariado Y Registro para que verifique que dicho valor corresponde a las condiciones reales del predio.
- **Artículo 4°. Campañas de promoción en medios de comunicación.** Busca que se creen campañas de promoción del trámite de revisión del avalúo catastral en medios de comunicación nacionales para que la comunidad conozca sus derechos.
- **Artículo 5°. Implementación de un nuevo avalúo catastral.** Impone la realización de un nuevo avalúo catastral en máximo un (1) año bajo los parámetros establecidos en la iniciativa

con el objetivo de subsanar inconformidades en los valores de los avalúos.

- **Artículo 6°. Progresividad en el incremento de avalúo catastral.** Estipula que para los territorios que no cuenten con una actualización catastral durante los últimos 10 años, el incremento que se realizará en el nuevo avalúo catastral se incrementará de forma progresiva durante 5 años.
- **Artículo 7°. Imposición de tarifas de impuesto predial.** Promueve que la autoridad competente de fijar las tarifas de impuesto predial verifique la información contenida en el SISBEN y los resultados de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana con miras a que la tarifa a pagar sea la justa según su nivel económico y las condiciones sociales del sector en el que se encuentra ubicado el predio.
- **Artículo 8°. Reglamentación.** El Gobierno nacional cuenta con seis (6) meses para reglamentar la iniciativa.
- **Artículo 9°. Vigencia.**

5. CONFLICTO DE INTERESES.

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

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

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

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

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

- a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.
- c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente,

o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

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

- a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.
- c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

PARÁGRAFO 1º. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los Congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2º. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los Congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3º. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.” (SIC) (Énfasis adicionado).

Como se evidencia de la lectura de la norma, el proyecto de ley que se presenta para el estudio del Congreso de la República no genera un conflicto de interés toda vez que se enmarca en los parámetros establecidos en el literal (a) de la inexistencia del conflicto de interés al tratarse de un proyecto de ley de interés general.

6. IMPACTO FISCAL.

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

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

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

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

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.” (SIC).

La Corte Constitucional ha afirmado en diversos fallos aspectos atinentes al impacto fiscal en el trámite legislativo:

“(…) es obligación del Congreso propiciar y desarrollar una deliberación específica y explícita sobre el impacto fiscal de la reforma propuesta que aborde al menos los siguientes aspectos:

- (i) Que se hayan identificado los costos fiscales de la iniciativa;*
- (ii) Que se haya identificado su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo;*
- (iii) Que se haya tenido en cuenta el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en caso de haberse presentado; y*
- (iv) Que se hayan señalado las posibles fuentes de financiación del proyecto.”⁵ (SIC).*

“El citado artículo 151 superior también dispone que por medio de leyes orgánicas se deben fijar las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. En tal virtud, el 9 de julio de 2003 el Congreso de la República expidió la Ley 819, “[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”. El artículo 7° de dicha normatividad exigió que durante el trámite de proyectos de ley que ordenen gastos u otorguen beneficios tributarios se debe analizar su impacto fiscal y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo -supra núm. 67-. Con tal objeto, estableció las siguientes obligaciones: (i) la exposición de motivos y las ponencias deben incluir de manera

expresa los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para su financiación en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite; (ii) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir un concepto sobre la consistencia del análisis de los costos fiscales y su conformidad con el Marco Fiscal de mediano Plazo, que deberá ser publicado en la Gaceta del Congreso; (iii) el Gobierno nacional deberá incluir en los proyectos de ley de su iniciativa que comporten un gasto adicional o una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva, que deberá ser analizada y aprobada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dichas exigencias, en últimas, propenden porque la actividad legislativa se enmarque en las condiciones que garantizan la sostenibilidad fiscal del país.”⁶ (SIC) (Énfasis adicionado).

En línea con los preceptos normativos antes citados y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se debe señalar que el proyecto de ley en estudio no genera un impacto fiscal toda vez que la iniciativa no ordena un gasto ni tampoco genera beneficios tributarios, se precisa que si bien el avalúo catastral es la base gravable del impuesto predial, que corresponde a una fuente de financiación del Estado, no se estipula una reducción, por el contrario, el propósito de la iniciativa es que los valores que se estipulen sean los correctos para la sociedad.

Cordialmente,


Jesús Alirio Barrera Rodríguez
Senador de la República

COLOMBIA, REPÚBLICA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de septiembre del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley ☒ Ato Legislativo
No. 380 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: H. J. Barrera
Barrera

SECRETARÍA GENERAL

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-451 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-075 de 2022. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 391 DE 2025
CÁMARA

por la cual se crea la estampilla para el fortalecimiento de la Justicia Familiar “en pro de la niñez y la adolescencia” en Colombia.

Bogotá, D. C., 1° de octubre de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

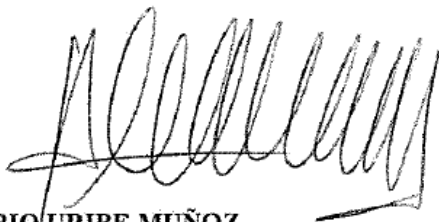
Secretario General Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto. Radicación Proyecto de Ley número 391 de 2025 Cámara, *por la cual se crea la estampilla para el fortalecimiento de la Justicia Familiar “en pro de la niñez y la adolescencia” en Colombia.*

En mi condición de Representante a la Cámara y en uso del derecho consagrado en los artículos 150, 151 y 154 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito a consideración el proyecto de ley de la referencia, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY NÚMERO 391 DE 2025
CÁMARA

por la cual se crea la estampilla para el fortalecimiento de la Justicia Familiar “en pro de la niñez y la adolescencia” en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1°. Objeto. Créase y emítase la Estampilla para el fortalecimiento de la Justicia Familiar “en pro de la niñez y la adolescencia” en Colombia.

Artículo 2°. Naturaleza jurídica. La Estampilla para el fortalecimiento de la Justicia Familiar “en pro de la niñez y la adolescencia” en Colombia, es una contribución parafiscal con destinación específica al fortalecimiento de la capacidad institucional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la garantía del cumplimiento eficiente, eficaz y efectivo de sus funciones orientadas a prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes y sus familias en todo el territorio nacional

Artículo 3°. Destinación de los recursos. Los recursos que se recauden mediante la estampilla se

destinarán para mejorar la infraestructura, dotación tecnológica, creación de nuevas defensorías de familia, a ampliar la cobertura en el territorio nacional y al fortalecimiento de las condiciones laborales de los servidores públicos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y al fortalecimiento del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para cuyo efecto se deberá:

- a) Desarrollar las operaciones administrativas, financieras y contables, de acuerdo con las normas reguladoras de estas materias.
- b) Velar porque ingresen efectivamente al ICBF provenientes de la presente Estampilla.
- c) Elaborar la proyección anual de ingresos y gastos y los indicadores de gestión.
- d) Rendir informes que requieran organismos de control u otras autoridades del Estado.

Parágrafo. Los recursos recaudados a través de la presente ley, no harán parte de la base presupuestal que destina el Gobierno nacional para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 4°. Hecho generador. Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional, definidas por el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, en cualquier lugar del territorio en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.

Parágrafo. Quedan incluidos los contratos de obra suscritos por las empresas industriales y comerciales del Estado y de empresas de economía mixta cuya ejecución sea con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 5°. Sujeto pasivo. El tributo estará a cargo de la persona natural, jurídica, consorcio o unión temporal que funja como contratista en los negocios jurídicos a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 6°. Sujeto activo. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) será el sujeto activo en la relación jurídico-tributaria creada por esta ley.

Artículo 7°. Base gravable y tarifa. El sujeto pasivo definido en la presente ley pagará por las suscripciones de los contratos de obra pública y sus conexos en función de las siguientes bases y tarifas: por los contratos cuyo valor esté entre 1 y 2.000 smmlv pagarán el 0.5%. Los contratos entre 2.001 y 6.000 smmlv pagarán el 1% y los contratos mayores a 6.001 smmlv pagarán el 2%.

Parágrafo. En cuanto no sea posible determinar el valor del hecho generador, definido en el artículo 4° de la presente ley, al momento de su respectiva suscripción, la base gravable se determinará como el valor correspondiente al momento del pago, por el término de duración del contrato respectivo.

Artículo 8°. Causación. Es obligación de las entidades contratantes retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla definido por la presente de la presente ley y girar dichos recaudos a la Dirección Financiera área de Tesorería del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 9°. Recaudo. Créese una cuenta especial manejada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como fondo de la entidad, bajo su personería jurídica, de carácter nacional, con estructura administrativa necesaria para su operatividad bajo el sistema financiero de la institución. con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística con fines de interés público y asistencia social para recaudar y administrar los recursos provenientes de la Estampilla para el fortalecimiento de la Justicia Familiar “en pro de la niñez y la adolescencia” en Colombia.

Artículo 10. Control. La Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal correspondiente. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Artículo 11. Control político. El Congreso de la República podrá en cualquier momento, ejercer debate de control político al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar sobre los recursos captados por concepto de la Estampilla formalizada en la presente ley.

Parágrafo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar presentará informes anuales al Congreso de la República y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la especificación de los recursos recibidos a través del Fondo y el detalle de la ejecución de los mismos.

Artículo 12. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Atentamente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley busca crear y emitir la Estampilla para el Fortalecimiento de la Justicia Familiar “en pro de la niñez y la adolescencia” en Colombia, como un mecanismo para fortalecer la Justicia Familiar y garantizar en una mejor forma la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene 12 artículos distribuidos de la siguiente manera:

- Artículo 1° Objeto.
- Artículo 2° Naturaleza jurídica de la estampilla.
- Artículo 3° Destinación de los recursos.
- Artículo 4° Hecho generador.
- Artículo 5° Sujeto Pasivo.
- Artículo 6° Sujeto activo.
- Artículo 7° Base gravable y tarifa.
- Artículo 8° Causación.
- Artículo 9° Recaudo.
- Artículo 10 Control Fiscal.
- Artículo 11 Control Político.
- Artículo 12 Vigencia.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa resulta completamente necesaria para el funcionamiento de la justicia familiar en el país. En ese sentido, se tiene que partir de una premisa: Una justicia familiar más fuerte ayuda a garantizar de una mejor manera los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, se tiene que explicar también una triste realidad: La sobrecarga de trabajo, el poco presupuesto y la falta de personal son factores que influyen negativamente en la protección a estos sujetos de especial protección constitucional.

En ese sentido, en aras de justificar la iniciativa, en primer lugar se explicará el contexto por medio del cual se permite ver hasta donde las institucionalidad creada para garantizar la justicia familiar sufren unas condiciones extremas de trabajo que repercute en la calidad de sus actuaciones; en segundo lugar se abordará la jurisprudencia nacional así como la normativa nacional creada para proteger a los niños, niñas y adolescentes; y finalmente, en tercer lugar se hablará acerca de la propuesta y cómo puede ayudar a la niñez del país.

1. CONDICIONES DE TRABAJO DE LA JUSTICIA FAMILIAR

El Sistema Nacional de Justicia Familiar es un mecanismo para garantizar los derechos de las familias con una especial atención a niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y adultos mayores. Entre sus objetivos está la protección integral de derechos en el ámbito familiar mediante políticas públicas, programas y medidas articuladas, priorizando la atención a los grupos más vulnerables.

La creación de este sistema nacional por medio del artículo 203 del Plan Nacional de Desarrollo y su reglamentación por medio del Decreto número 1574 de 2024, tiene como eje importante el fortalecimiento de las defensorías de familia, las comisarías de familia y las demás autoridades

administrativas. En ese sentido, hay que distinguir que, mientras las comisarías de familia dependen de las distintas entidades territoriales, las defensorías de familia son autoridades que pertenecen al ICBF. Son otras autoridades del Sistema Nacional de Justicia Familiar los inspectores de policía, las autoridades tradicionales indígenas y los jueces de la república en el marco de sus competencias.

Sobre este último punto hay que tener en cuenta que la Ley 2126 de 2021 le dio herramientas a las Comisarías de Familia para gestionar su diseño institucional y para facilitar y ampliar el acceso a la justicia de quienes acuden a ella. Las defensorías de familia, por su parte, no se vieron fortalecidas de manera alguna. De hecho, por la expedición de la ley anteriormente mencionada, los y las defensores de familia quedaron expuestos a una mayor demanda de servicios y a una mayor carga de trabajo que afecta sus condiciones laborales.

Para el año 2023 existían 1417 defensores de familia que conformaban 1281 defensorías de familia. En este año se dio un aumento de planta de sólo 113 nuevas defensorías. Entre 2019 y 2023 se han atendido 219750 niños y adolescentes, y también se han dado alrededor de 181446 trámites de atención extraprocesal para la garantía y restablecimiento de las niñas, niños y adolescentes. Finalmente han actuado como garantes de las y los adolescentes involucrados en procesos penales en 25646 ocasiones.

Al respecto hay que tener en cuenta que la Procuraduría General de la Nación hizo el informe “Vigilancia superior a las defensorías de familia y a la garantía y restablecimiento efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el sistema de protección del Estado”. En donde hizo unos hallazgos preocupantes respecto del trabajo de las y los defensores de familia. Entre los hallazgos de la Procuraduría se encuentran:

1. Sobrecarga laboral.
2. Alto índice diario de denuncias y solicitudes de restablecimiento para verificar.
3. Gran volumen de Procedimientos Administrativos de Restablecimiento de Derechos.
4. Equipos interdisciplinarios incompletos.
5. Altos niveles de riesgo por condiciones intralaborales y extralaborales.

Dice la Procuraduría que, en ese sentido, se dificulta que todas las Defensorías presten un adecuado servicio. Dice la Procuraduría:

El 20% de los defensores de familia señala que la infraestructura y dotación no son componentes habilitadores para potenciar la labor que realizan, lo cual es un gran obstáculo para que las Defensorías de Familia cumplan a cabalidad su misionalidad y brinden un eficiente servicio y el rápido restablecimiento de los derechos de los NNA en Colombia.

Esta Vigilancia resalta los procesos de capacitación del Instituto; sin embargo, evidencia que existen algunas falencias relacionadas con los siguientes temas: (i) desconocimiento de algunos funcionarios sobre el lineamiento técnico, y (ii) variedad de la forma de realizar los registros de los casos que atiende cada defensor de familia, lo cual puede generar duplicidad y reprocesos en la información.¹

La figura del defensor de familia en Colombia ha experimentado un desarrollo normativo constante a lo largo de más de siete décadas, desde 1946 hasta 2025. Su origen se encuentra en la Ley 84 de 1946, conocida como *Ley Orgánica de la Defensa del Niño*, donde por primera vez se introdujo esta función bajo la denominación de Promotor Curador de Menores. Este tenía la tarea de actuar ante los Juzgados de Menores para salvaguardar los intereses de los niños y proponer las medidas necesarias para su protección. Desde entonces, el Estado asumió de manera formal la responsabilidad de garantizar la defensa y el bienestar de niños, niñas y adolescentes (NNA), tarea que con el tiempo se ha transformado conforme a los avances internacionales, especialmente a partir de la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño. Años después, el Decreto número 1818 de 1964 introdujo al Asistente legal, nuevo nombre para esta figura, aunque en la práctica las competencias que contenía la Ley 84 del 46 no variaron de manera significativa².

La vulnerabilidad de la niñez llevó al Estado a reforzar los mecanismos de protección, incorporando también a la familia como eje central. Con la Ley 75 de 1968, llamada Ley Cecilia, la institución se robusteció y adoptó la denominación de defensor de menores, con mayor independencia y con facultades judiciales y administrativas ampliadas. Además, esta reforma estuvo acompañada de la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entidad adscrita inicialmente al Ministerio de Salud. Posteriormente, la Ley 7ª de 1979 marcó un nuevo hito al declarar el bienestar familiar como un servicio público liderado por el Estado, aunque abierto a la participación privada. Esta norma estableció el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y vinculó directamente al defensor de menores como funcionario del ICBF³.

El Decreto número 2272 de 1989 dispuso que el defensor de familia reemplaza las labores del defensor de menores, ampliando su intervención a los procesos familiares tanto judiciales como extrajudiciales. Ese mismo año, el Código del Menor (Decreto número 2737) consolidó los procedimientos y autoridades responsables de la protección de los NNA. Con la Constitución de 1991, la protección

¹ Procuraduría General de la Nación (2020) Vigilancia Superior a las defensorías de familia y a la garantía y restablecimiento efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el sistema de protección del Estado.

² *Ibidem*. Pág. 96.

³ *Ibidem*. Pág. 96.

de la infancia adquirió rango superior: se estableció el principio de prevalencia de los derechos de los NNA y, con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley 12 de 1991), se dio un cambio de paradigma al reconocerlos como sujetos de derechos y no únicamente como receptores de medidas de protección⁴.

El fortalecimiento de competencias continuó con la expedición de la Ley 23 de 1991 que buscó descongestionar la justicia otorgando nuevas atribuciones a los defensores de familia, y normas posteriores como las Leyes 294 de 1996, 446 de 1998, 575 de 2000, 640 de 2001, 962 de 2005 y el Decreto número 1818 de 1998 continuaron ampliando sus funciones. Sin embargo, este crecimiento normativo también trajo consigo una carga excesiva de responsabilidades⁵.

Finalmente, el 13 de agosto de 2025, el Ministerio de Igualdad y Equidad expidió el Decreto 0915 de 2025, mediante el cual se modificó la planta de personal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con el fin de ampliarla y responder a las necesidades de la entidad. Sin embargo, aunque esta medida representa un esfuerzo del Gobierno nacional, resulta insuficiente, pues solo se crearon 113 nuevos cargos de defensores de familia, número que no alcanza a cubrir la alta carga laboral de la institución.

Bajo este entendido es clave entender la importancia de la figura del defensor de familia, su rol dentro del Sistema de Justicia Familiar, y por qué sus condiciones deben ser mejoradas, por lo que la estampilla constituye un mecanismo idóneo para tal consecución.

2. MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO

Marco Constitucional

- **Artículo 1º.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
- **Artículo 2º.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

- **Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

- **Artículo 45.** El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud

- **Artículo 93.** Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

- **Artículo 94.** La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes,

⁴ *Ibidem.* Pág. 97.
⁵ *Ibidem.* Pág. 97.

no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

Tratados Internacionales

• **Convención Americana de Derechos Humanos:**

Artículo 19. Derechos del Niño

Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

• **Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Protocolo de San Salvador:**

Artículo 16 Derecho de la niñez

Todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre. Todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo.

• **Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos:**

Artículo 24

1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

• **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:**

Artículo 10

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.
2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración

o con prestaciones adecuadas de seguridad social.

3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

• **Convención sobre los Derechos del Niño**

Marco Legal

- Ley 670 de 2001 “por medio de la cual se desarrolla parcialmente el artículo 44 de la Constitución Política para garantizar la vida, la integridad física y la recreación del niño expuesto al riesgo por el manejo de artículos pirotécnicos o explosivos”.
- Ley 1098 de 2006 por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”.

Artículo 79. Defensorías de Familia. Son dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Las Defensorías de Familia contarán con equipos técnicos interdisciplinarios integrados, por lo menos, por un psicólogo, un trabajador social y un nutricionista.

Los conceptos emitidos por cualquiera de los integrantes del equipo técnico tendrán el carácter de dictamen pericial.

- Ley 1878 de 2018 por medio de la cual se modifican algunos artículos de la Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, y se dictan otras disposiciones.
- Ley 2126 de 2021 “por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las Comisarías de Familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones.

Artículo 44. El Gobierno nacional en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en coordinación con las entidades competentes, en un plazo no mayor a dieciocho (18) meses, a partir de la vigencia de la presente ley, tomará las medidas administrativas y presupuestales necesarias de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para fortalecer la capacidad institucional de las Defensorías de Familia y mejorar las condiciones laborales de los defensores de familia a nivel nacional, con el fin de garantizar el cumplimiento eficiente, eficaz y efectivo de sus funciones las cuales están orientadas a prevenir, proteger,

garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

- Ley 2294 de 2023 “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” “Entre otras cosas, el artículo 203 de la Ley 2294 crea el Sistema Nacional de Justicia Familiar bajo los siguientes términos:

Artículo 203. Sistema Nacional de Justicia Familiar. Créese el Sistema Nacional de Justicia Familiar como un conjunto de actores, políticas, programas, estrategias, principios, normas y rutas de articulación para la atención, prevención, promoción y restablecimiento de derechos de las personas, de manera prevalente de las niñas, niños y adolescentes, que sean víctimas o estén en riesgo de cualquier forma de vulneración dentro del contexto de la familia. La estructuración del sistema tendrá como eje el fortalecimiento de las Defensorías de Familia, las Comisarías de Familia y demás autoridades administrativas encargadas de la protección integral y restablecimiento de los derechos de la infancia, la adolescencia y las familias, garantizando la capacidad administrativa, financiera, cobertura territorial y las condiciones necesarias para la prestación óptima de sus servicios. El funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral a la Familia se articulará con el Sistema Nacional de Cuidado a partir de los principios de universalidad, corresponsabilidad social y de género, promoción de la autonomía, participación y solidaridad en el financiamiento.

Parágrafo 1º. Con el fin de asegurar el tránsito institucional hacia la estructuración del Sistema Nacional de Justicia Familiar, el parágrafo 1º del artículo 5º y el artículo 44 de la Ley 2126 de 2021, entrarán a regir a partir del 1º de julio de 2024.

Parágrafo 2º. Con el fin de asegurar la articulación de justicia propia y justicia familiar, se determinarán protocolos y estrategias concertadas por los dos sistemas logrando una armonización en beneficio especial de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Jurisprudencia constitucional

La normatividad anterior resulta clave para entender el concepto de interés superior del menor y ver cuál ha sido la forma en que la legislación ha intentado adoptar el texto constitucional. En ese sentido, es importante entender el interés superior del menor como “aquel imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes”, tal y como lo menciona el artículo 8º del Código de Infancia y Adolescencia. Al respecto, la Corte Constitucional ha interpretado el interés superior manifestando lo siguiente:

[E]l interés superior del menor no constituye un ente abstracto, desprovisto de vínculos con la realidad concreta, sobre el cual se puedan formular reglas generales de aplicación mecánica.

Al contrario: el contenido de dicho interés, que es de naturaleza real y relacional, sólo se puede establecer prestando la debida consideración a las circunstancias individuales, únicas e irrepetibles de cada menor de edad, que, en tanto sujeto digno, debe ser atendido por la familia, la sociedad y el Estado con todo el cuidado que requiere su situación personal.⁶

Dice la Corte que el Interés Superior del Menor debe permear las actuaciones de las autoridades públicas. En efecto, la misma sentencia reseñada menciona lo siguiente:

Con fundamento en las Sentencias T-503 de 2003 y T-397 de 2004, afirma que, si bien las autoridades administrativas y judiciales encargadas de determinar el contenido del interés superior de los niños en casos particulares cuentan con un margen de discrecionalidad importante para evaluar, en aplicación de las disposiciones jurídicas relevantes y en atención a las circunstancias fácticas de los niños implicados, cuál es la solución que mejor satisface dicho interés, también tienen límites y deberes constitucionales y legales respecto de la preservación del bienestar integral de los niños que requieren su protección. Afirma, entonces, que estos deberes obligan a los jueces y funcionarios administrativos a aplicar un grado especial de diligencia, celo y cuidado al momento de adoptar sus decisiones, especialmente tratándose de niños de temprana edad, cuyo proceso de desarrollo puede verse afectado en forma definitiva e irremediable por cualquier decisión que no atienda a sus intereses y derechos.

En consecuencia, sostiene que las decisiones adoptadas por las autoridades administrativas competentes del Instituto de Bienestar Familiar y las autoridades judiciales, incluyendo los jueces de tutela, con el propósito de establecer las condiciones que mejor satisfacen el interés superior de los niños en situaciones concretas, deben atender tanto a “(i) criterios jurídicos relevantes, es decir, los parámetros y condiciones establecidos por el ordenamiento jurídico para promover el bienestar infantil, como a (ii) una cuidadosa ponderación de las circunstancias fácticas que rodean al menor involucrado, entendidas como las circunstancias específicas del caso, visto en su totalidad y no atendiendo a aspectos aislados”.⁷

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que en los casos donde hayan involucrados niños, niñas y adolescentes, se deben fijar criterios para determinar el interés superior de cada niño, dependiendo de sus circunstancias particulares. Estos criterios son:

1. La Garantía del desarrollo integral del niño.
2. La Garantía de las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales del niño.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-502 de 2011.

⁷ *Ibidem*.

3. La protección del niño frente a riesgos prohibidos.
4. El equilibrio entre los derechos de los niños y los derechos de sus padres, sobre la base de que prevalecen los derechos del niño.
5. Provisión de un ambiente familiar apto para el desarrollo del niño.
6. Necesidad de razones poderosas que justifiquen la intervención del Estado en las relaciones paterno/materno- filiales.

En ese sentido, la Corte Constitucional ha encontrado que lo anterior tiene incidencia directa en los procesos administrativos de restablecimiento de derechos en diferentes momentos. Dice la Corte:

Las autoridades administrativas competentes para el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, según el artículo 96 del Código de la Infancia y la Adolescencia, son los defensores de familia y comisarios de familia, quienes se encargan de prevenir, garantizar y restablecer los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en el Código de la Infancia y la Adolescencia; éstos cuentan con un equipo técnico e interdisciplinario, cuyos conceptos tienen el carácter de dictamen pericial. Ahora bien, sólo los Defensores de Familia son competentes para dictar las resoluciones de adoptabilidad⁸.

Al reconocer esta labor, la Corte sostiene que, las autoridades administrativas deben tener en cuenta en el decreto y la práctica de medidas de restablecimiento del derecho lo siguiente:

- 1) la existencia de una lógica de gradación entre cada una de ellas;
- 2) la proporcionalidad entre el riesgo o vulneración del derecho y la medida de protección adoptada;
- 3) la solidez del material probatorio;
- 4) la duración de la medida; y
- 5) las consecuencias negativas que pueden comportar algunas de ellas en términos de estabilidad emocional y psicológica del niño, niña o adolescente.

En pocas palabras, las autoridades administrativas, al momento de decretar y practicar medidas de restablecimiento de derechos, deben “ejercer tales competencias legales de conformidad con la Constitución, lo cual implica proteger los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes con base en criterios de racionalidad y proporcionalidad; lo contrario, paradójicamente, puede acarrear un desconocimiento de aquellos”⁹.

Lo anterior es altamente relevante en un ejercicio de diferentes personas que todos los días deben tener en cuenta estos criterios jurisprudenciales para (i) salvaguardar el interés superior de los distintos

menores de edad que atienden y (ii) no vulnerar derechos de los niños, niñas y adolescentes en todas las partes donde tienen atención. Esto se debe hacer a pesar de las distintas barreras que tienen los defensores de familia para hacer su labor, como ya se vio en el acápite anterior.

3. PROPUESTA

Existen múltiples argumentos válidos para justificar la creación de la estampilla para el Fortalecimiento de la Justicia Familiar: “en pro de la niñez y la adolescencia en Colombia”, todas por los honorables Parlamentarios. De acuerdo a cifras del DANE, la población actual de colombianas y colombianos asciende a 53.4 millones, distribuida en 1103 municipios de 32 departamentos. De esa cifra, alrededor de 17 millones son niños, niñas y adolescentes.

En el acápite anterior se intentó clasificar las dificultades de la justicia familiar cuando las realizan las defensorías de familia adscritas al ICBF y que repercuten en la atención específicamente sobre Niñas, niños y adolescentes. También se hizo un breve vistazo acerca de la jurisprudencia constitucional para identificar cómo debe ser una correcta atención que tenga en cuenta el interés superior del menor y no vulnere sus derechos.

Por este motivo, se encuentran razones de peso para exponer la necesidad de fortalecer al Instituto Colombiano de bienestar Familiar, que es la institución que le pone el corazón a Colombia, y sobre la que recae la obligación de garantizar los derechos de esta población aún en los lugares más apartados del territorio nacional donde incluso se carezca de servicios esenciales para brindar la garantía de derechos. Los niños, las niñas y los adolescentes son el presente de nuestra sociedad, son quienes soportan el mayor peso de las inequidades por las desigualdades económicas y sociales del país y son quienes heredarán el Estado en que les dejemos el país.

Lo anterior obliga a propender por brindar un equilibrio para ajustar las cargas y brindar posibilidades de desarrollo en la atención de sus necesidades básicas, cómo que reciban atención en salud, educación, alimentación adecuada y bienestar general. El fortalecimiento de la justicia familiar es una responsabilidad colectiva, pero impone obligaciones superiores en procura de garantizar la convivencia armónica y pacífica pero feliz, que se haga expresión en la tranquilidad, el crecimiento.

Lo dicho se logrará si fortalecemos la capacidad institucional del ICBF como ente rector de las políticas públicas para la niñez y la adolescencia, lo que permitirá garantizar que se atienda de manera eficiente, eficaz y efectiva a la población joven de Colombia en todos los estratos sociales. Dotar de mayor presupuesto al ICBF a través de la estampilla permitirá la prevención, la protección y el restablecimiento de los NNA. También permitirá llegar a todos los territorios obliga mejorar la infraestructura existente y crear nueva donde no

⁸ *Ibidem*.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-572 de 2009.

existan estos servicios, se deberá dotar de las tecnologías existentes, de ampliar la planta de personal para que existan Defensorías de familias con sus equipos de profesionales en todos los municipios de Colombia y no solo en las ciudades capitales y en municipios privilegiados, se deberá pensar en cómo fortalecer las condiciones laborales de los servidores públicos incrementando y nivelando sus salarios así como absorber los contratistas en la planta de personal.

Para construir el país que se requiere para los niños, las niñas y los adolescentes debemos empezar por brindar los recursos, las oportunidades y los instrumentos necesarios y suficientes para mantener viva la esperanza de un presente y un futuro mejor. Por lo que, se finaliza, por la premisa por la cual se inició el presente texto: Una justicia familiar más fuerte ayuda a garantizar de una mejor manera los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Y eso solo se logrará si se dan medidas efectivas para superar las dificultades que a día de hoy tienen las y los defensores de familia, medidas como la aprobación de la presente estampilla.

IV. COMPETENCIA DEL CONGRESO CONSTITUCIONAL

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

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

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

LEGAL

LEY 5ª DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

ARTÍCULO 6º. *Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:*

(...)

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

ARTÍCULO 139. Presentación de proyectos. *Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.*

ARTÍCULO 140. Iniciativa legislativa. *Pueden presentar proyectos de ley:*

1. *Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.*

V. IMPACTO FISCAL

Sobre el impacto fiscal de los proyectos de ley, indica la Ley 819 de 2003 *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, en su artículo séptimo, que “*el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo*”, por lo que, en cumplimiento de dicho requisito, se considera que el presente proyecto no genera ningún tipo de impacto fiscal.

Con la creación de la estampilla se buscan ingresar más fondos al ICBF, por lo que, lejos de aumentar los costos, se quieren dar unas medidas para financiar unas medidas concretas.

Adicionalmente, debe resaltarse que la Corte Constitucional en las Sentencias C-502 de 2007 y C-490 de 2011 ha señalado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las propuestas legislativas, ni es necesariamente un requisito de trámite para la aprobación de los proyectos, así como tampoco puede constituirse en una barrera para ejercer las funciones legislativas de los Congresistas. En conclusión, la presente iniciativa no modifica de ninguna manera las finanzas públicas ni contraviene el marco fiscal de mediano plazo, sin embargo, en tanto su trámite se dará en las comisiones económicas, se solicitará concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso- modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: “*el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un*

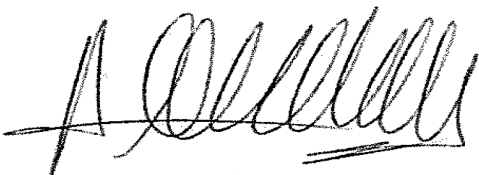
conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

De igual manera, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la, “situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista”.

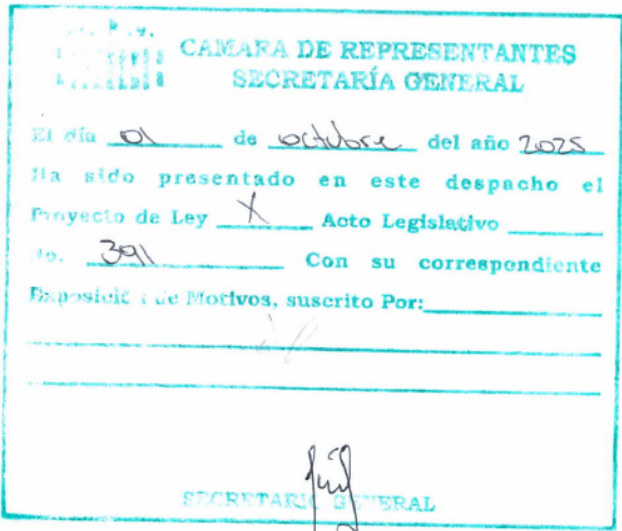
Con base en lo anterior y, de acuerdo al carácter abstracto e impersonal de la norma, en esta iniciativa legislativa no se evidencia que los Congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, toda vez que tampoco puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto. Lo anterior, sin perjuicio del deber de los Congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el Inciso 1° del artículo 286 *Ibidem*: “Todos los Congresistas

deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

Atentamente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara



CONTENIDO

Gaceta número 1908 - Martes, 7 de octubre de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA	Págs.
Proyecto de Ley Estatutaria número 381 de Cámara, por medio de la cual se establecen mecanismos para una efectiva participación laboral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, indígenas y rom, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, y se dictan otras disposiciones.....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de Ley número 380 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen mecanismos para determinar el valor catastral de los inmuebles y se dictan otras disposiciones.....	8
Proyecto de Ley número 391 de 2025 Cámara, por la cual se crea la estampilla para el fortalecimiento de la Justicia Familiar “en pro de la niñez y la adolescencia” en Colombia.	13