



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 - N° 2012

Bogotá, D. C., miércoles, 22 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.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 415 DE 2025 CÁMARA

por la cual se establecen medidas para la promoción, protección y garantía del derecho a la participación democrática.

Bogotá D. C., 15 de octubre de 2025

Honorable Representante

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

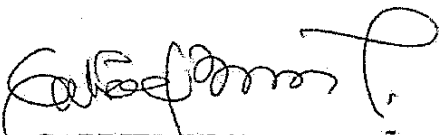
Secretario

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley Estatutaria número 415 de 2025 Cámara, por la cual se establecen medidas para la promoción, protección y garantía del derecho a la participación democrática.

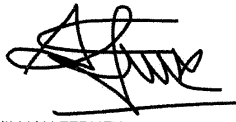
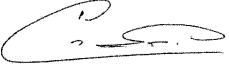
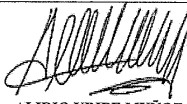
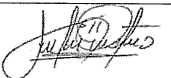
De conformidad con lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración de la Cámara de Representantes el **Proyecto de Ley Estatutaria número 415 de 2025 Cámara, por la cual se establecen medidas para la promoción, protección y garantía del derecho a la participación democrática**, iniciativa legislativa que cumple las disposiciones correspondientes al orden en la redacción del proyecto consagradas en el artículo 145 de la citada ley.

De las honorables y los honorables Congresistas,


GABRIEL BECERRA YAÑEZ

Representante a la Cámara por Bogotá

Pacto Histórico – Unión Patriótica

 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico – PDA	 WILLIAN FERNEY ALJURE MARTÍNEZ Representante a la Cámara CITREP No. 7 Meta - Guaviare
 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO	 GILDARDO SILVA MOLINA Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica
 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara Bogotá Pacto Histórico - Polo	 JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO Senador de la República

 JAEL QUIROGA CARRILLO Senadora de la República Pacto Histórico- Unión Patriótica	 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara Pacto Histórico - Boyacá
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico - Colombia Humana
 SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Caldas Partido Alianza Verde	 MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA
NÚMERO 415 DE 2025 CÁMARA

*por la cual se modifica la Ley 1757 de 2015
y se establecen medidas para la promoción,
protección y garantía del derecho a la participación
democrática.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley modifica y adiciona la Ley 1757 de 2015 para garantizar el ejercicio efectivo de los mecanismos de participación ciudadana, remover barreras de acceso y asegurar su tramitación oportuna, transparente y exigible.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 10. Plazo para la recolección de apoyos ciudadanos y entrega de los formularios. Inscrita la propuesta de referendo, iniciativa legislativa y normativa, consulta popular de origen ciudadano o de revocatoria del mandato ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el Registrador dispondrá de quince días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores, a partir del cual, estos contarán con seis meses para la recolección de las firmas de quienes apoyan la iniciativa. Este plazo podrá ser prorrogado, ~~en caso de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditado,~~ hasta por tres meses más, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 3° Modifíquese el artículo 20 de la Ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 20. Trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana son las siguientes:

a). Referendo. A iniciativa del Gobierno o de la ciudadanía, de acuerdo a los requisitos fijados en la Constitución y la ley, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional o de ley. La ley que sea aprobada por el Congreso deberá incorporar el texto que se somete a referendo.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo del artículo 19 de la presente ley, a iniciativa de los gobiernos departamental, distrital, municipal o local o de la ciudadanía, las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales, las Juntas Administradoras Locales mediante ordenanzas, acuerdos o resoluciones que incorporen el texto que se propone para referendo, podrán someter a consideración del pueblo un proyecto de norma;

b). Iniciativa legislativa y normativa. La iniciativa popular legislativa o normativa será estudiada de conformidad con lo establecido

en el reglamento de la corporación respectiva y se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 163 de la Constitución Política para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

El proyecto de ley de iniciativa popular no podrá ser rechazado por vicio de forma, correspondiendo a la corporación pública competente promover la corrección de las impropiedades técnicas, tanto legislativas como de redacción, y continuar el trámite respectivo.

En el caso de iniciativas legislativas, los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario en el orden del día. En el caso en que la iniciativa sea negada en comisión, podrá ser apelada por el comité promotor en los términos del reglamento interno del Congreso de la República ante la plenaria respectiva.

En el caso de iniciativas normativas, los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario en el orden del día. En el caso en que la iniciativa sea negada en comisión, podrá ser apelada por el comité promotor en los términos del reglamento interno de la respectiva corporación ante la plenaria;

c). Plebiscito. El Congreso de la República deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito. Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República haya informado sobre su decisión de realizar un plebiscito, ninguna de las dos cámaras por la mayoría simple haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo. En ningún caso podrá versar sobre la duración del mandato presidencial ni podrá modificar la Constitución Política;

d). Consultas populares. El Senado de la República se pronunciará sobre la conveniencia de la convocatoria a consultas populares nacionales. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo del artículo 9° de la presente ley.

Las asambleas, los concejos o las Juntas Administradoras Locales, según se trate, se pronunciarán sobre la conveniencia de las consultas populares de iniciativa gubernamental en las respectivas entidades territoriales;

e). Ley de Convocatoria a Asamblea Constituyente. El Congreso de la República, en los términos del artículo 376 de la Constitución, mediante ley de la República aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, podrá consultar al pueblo la convocatoria a una asamblea constituyente para reformar la Constitución.

Además de la convocatoria de la Asamblea Constituyente, la ley deberá definir el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la competencia de la Asamblea, la fecha de su iniciación y su período.

Parágrafo 1°. Ninguna corporación pública podrá introducir modificaciones al proyecto de referendo de acto legislativo o de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local de iniciativa popular que sustituyan el sentido original de la iniciativa o alteren su esencia. De presentarse cambios de forma, en cada uno de los respectivos debates, el vocero del Comité Promotor manifestará que los cambios introducidos no sustituyen el sentido original de la iniciativa.

Parágrafo 2°. Quien sea reconocido como promotor de los mecanismos de participación ciudadana, cuyo propósito sea el de derogar, modificar o crear una norma o una ley, deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y tendrá en ellas los mismos derechos, salvo el del voto, que la ley o el reglamento confiere a los miembros de la respectiva corporación.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 22 de la Ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 22. Cabildo abierto. En cada período de sesiones ordinarias de las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o de las Juntas Administradoras Locales, podrán celebrarse cabildos abiertos en los que, por iniciativa de un número no inferior al tres cinco por mil de los ciudadanos del censo electoral del respectivo departamento, municipio, distrito, localidad o comuna, se considerarán los asuntos que los residentes soliciten sean estudiados, siempre y cuando sean de competencia de la respectiva corporación. Es obligación del alcalde o gobernador, según sea el caso, asistir al cabildo abierto.

La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá verificar las firmas en un plazo no mayor a 15 días hábiles. Lo anterior sin perjuicio de las facultades de los órganos de control en el marco de sus funciones.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 23 de la ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 23. Materias del cabildo abierto. Podrán ser materias del cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. En caso de que la comunidad cite al gobernador o alcalde respectivo, deberá adjuntar a las firmas el cuestionario que formulará al funcionario, el cual debe ser remitido por el presidente de la corporación, con mínimo cinco (5) días de antelación a la celebración del cabildo. El cuestionario deberá versar únicamente sobre asuntos de competencia del funcionario citado.

~~Parágrafo. A través del Cabildo Abierto no se podrán presentar iniciativas de ordenanza, acuerdo o resolución local.~~

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 25 de la ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 25. Difusión del cabildo. Las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o las Juntas Administradoras Locales, dispondrán la amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto del cabildo

abierto. Para ello, antes de la fecha de vencimiento para la fecha de inscripción de los participantes, ordenarán la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación físico y electrónico de amplia circulación con diferencia no menor de diez (10) días entre una y otra. La difusión se realizará también por medio de redes sociales y/o páginas web institucionales, utilizando todas las tecnologías de la información de que disponga la entidad, y cuando fuere posible, a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, con diferencia no menor de diez (10) días entre una y otra.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 27 de la ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 27. Citación a funcionarios de la administración. Por solicitud ciudadana derivada de la convocatoria al cabildo abierto conforme a esta ley, podrá citarse a funcionarios departamentales, municipales, distritales o locales, con cinco (5) días de anticipación, para que concurran al cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del cabildo. La desatención a la citación sin justa causa **incurrirá en responsabilidad disciplinaria. será causal de mala conducta.**

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 28 de la Ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 28. Obligatoriedad de la respuesta. Una semana después de la realización del cabildo se realizará una sesión a la cual serán invitados todos los que participaron en él, en la cual se expondrán las respuestas razonadas a los planteamientos y solicitudes presentadas por los ciudadanos, por parte del mandatario y de la corporación respectiva, según sea el caso. **Las respuestas serán entregadas por escrito y publicadas en la página web institucional.**

Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

Si las respuestas dadas por los funcionarios incluyen compromisos decisorios, estos serán obligatorios y las autoridades deberán proceder a su ejecución, previo cumplimiento de las normas constitucionales y legales. **Las respuestas de la administración se entenderán como actos administrativos.**

Artículo 9° Modifíquese el artículo 30 de la ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 30. Registro de los cabildos abiertos. La Secretaría General de cada corporación pública deberá llevar un registro de cada cabildo abierto, los temas que se abordaron, los participantes, las memorias del evento y la respuesta de la corporación respectiva. Copia de este registro se enviará al Consejo Nacional de Participación y al Consejo Nacional Electoral.

Parágrafo nuevo. La Registraduría Nacional del Estado Civil, en coordinación con el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y demás entidades con competencia funcional sobre mecanismos de participación ciudadana, deberán publicar un informe anual sobre el cumplimiento de compromisos derivados de cabildos abiertos, incluyendo indicadores de impacto.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 31 de la ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 31. *Requisitos especiales previos al trámite.* Antes de iniciar el trámite ante corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana se requiere.

- a) Para el plebiscito. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, deberá informar inmediatamente al Congreso de la República su decisión de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá coincidir con otra elección;
- b) Para la consulta popular nacional. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto **escrito** favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional. Los ciudadanos podrán convocar una consulta popular con el **tres (3%) cinco (5%)** de apoyos de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional;
- c) Para la consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local de iniciativa gubernamental. Los gobernadores y alcaldes, con la firma de los secretarios de despacho, podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales. El diez por ciento (10%) de los ciudadanos que conforman el censo electoral del respectivo departamento, municipio o distrito, podrá solicitar que se consulte al pueblo un asunto de interés de la comunidad;
- d) Los referendos de iniciativa gubernamental requieren de la firma del presidente de la República y sus ministros, los gobernadores y sus secretarios de despacho y los alcaldes y sus secretarios de despacho, según corresponda.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 32. *Conceptos previos.* Para convocar y llevar a cabo un plebiscito o una consulta popular nacional se requiere el concepto previo **escrito y sustentado** de la corporación pública correspondiente.

En el término de un mes, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el

artículo anterior de la presente ley, el Congreso de la República o el Senado de la República, respectivamente, deberá pronunciarse **por escrito** sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito o la consulta popular nacional.

Sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo del artículo 9º de la presente ley, en un término de veinte (20) días, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el artículo 20 de la presente ley, la corporación pública correspondiente emitirá su concepto respecto de la convocatoria a Consulta Popular Departamental, Distrital, Municipal o Local. La Corporación Pública correspondiente podrá, por la mayoría simple, rechazarla o apoyarla.

Parágrafo nuevo. El concepto a que se refiere el inciso segundo de este artículo deberá constar por escrito, contener la motivación de la decisión adoptada por la corporación y obrar en el expediente del trámite legislativo. La omisión de este requisito hará que se entienda como no emitido el concepto. El documento será de acceso público y de fácil consulta para toda la ciudadanía.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 41 de la Ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 41. *Carácter de la decisión y requisitos.* La decisión del pueblo será obligatoria en todo mecanismo de participación democrática cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

- a) En el plebiscito que haya participado más de **cuarenta por ciento (40%) cincuenta por ciento (50%)** del censo electoral vigente;
- b) En el referendo que el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral;
- c) En la consulta popular que la pregunta sometida al pueblo haya obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral;
- d) Se entiende que el pueblo convoca la Asamblea Constituyente, si así lo aprueba, cuando menos, la tercera parte de los integrantes del censo electoral. Las reglas definidas por el pueblo en la consulta no podrán ser variadas posteriormente;
- e) En la revocatoria del mandato, el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del

gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 45 de la ley 1757 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 45. Elección del sucesor. Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los 2 meses siguientes a la fecha en que el registrador correspondiente certificare los resultados de la votación.

Durante el período que transcurra entre la fecha de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, habrá un designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador, según corresponda. El designado deberá garantizar el cumplimiento del plan de desarrollo vigente, garantizando estabilidad administrativa.

Parágrafo. El encargado no podrá modificar el Plan de Desarrollo ni realizar nombramientos estructurales o decisiones irreversibles en política pública, salvo en casos de urgencia manifiesta o calamidad pública, o designado por el Presidente de la República o el gobernador, dará cumplimiento en lo que fuere pertinente, al plan de desarrollo en el respectivo período.

Artículo 14. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De las y los honorables Congresistas,

GABRIEL BECERRA YAÑEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico – Unión Patriótica

 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico – PDA	 WILLIAM FERNEY ALJURE MARTÍNEZ Representante a la Cámara CITREP No. 7 Meta - Guaviare
 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO	 GILDARDO SILVA MOLINA Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica
 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara Bogotá Pacto Histórico - Polo	 JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO Senador de la República

 JAEI QUIROGA CARRILLO Senadora de la República Pacto Histórico- Unión Patriótica	 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara Pacto Histórico - Boyacá
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	 ANDRÉS CANCEMANCE LOPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico -Colombia Humana
 SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Caldas Partido Alianza Verde	 MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar disposiciones de la Ley 1757 de 2015, con el fin de actualizar el régimen estatutario de los mecanismos de participación ciudadana previsto en los artículos 1º, 2º, 3º, 40 y 103 de la Constitución y desarrollado por las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, con el fin de garantizar un ejercicio más efectivo, transparente y responsable de la participación democrática.

II. JUSTIFICACIÓN

A pesar de que la Constitución Política de 1991 sentó las bases para una República democrática, participativa y pluralista, y estableció como un fin esencial del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan”, la realidad ha demostrado que los mecanismos y espacios creados han sido, en gran medida, insuficientes o ineficaces¹.

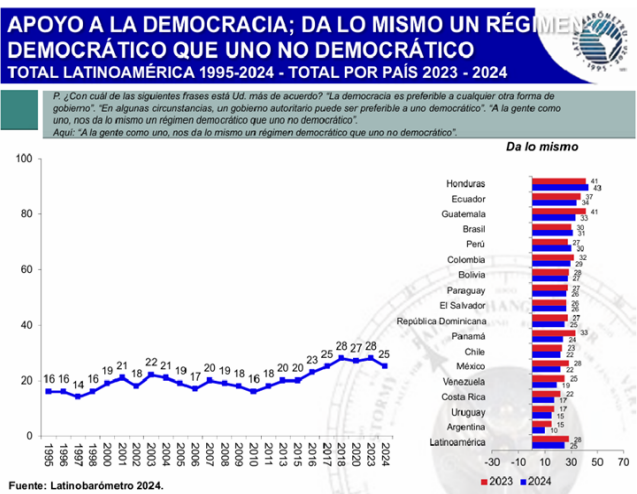
Este proyecto llega diez años después de la Ley 1757 de 2015, en un punto idóneo para hacer balance y corregir cuellos de botella evidentes. Responde a un contexto de baja confianza en la representación y, a la vez, de alta movilización social, por lo que resulta legítimo impulsar una “segunda generación” de revitalización participativa que pase de la declaración a la exigibilidad (tiempos, efectos y seguimiento).

La carencia de esfuerzos por robustecer y poner en marcha una real democracia participativa es el terreno fértil para que empiecen a emerger propuestas de tipo populista o autoritarias. Según las cifras de Latinobarómetro 2024:

Entre 2010 y 2023 aumentan de un 16% a un 28% los latinoamericanos que opinan que “da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”. En 2024, disminuye por primera vez desde 2010, de

¹ Consejo Nacional de Participación Ciudadana, bi-forme de la situación de la participación ciudadana en el país presentado al Congreso de la República / artículo 80, numeral h., Ley 1757 de 2015, periodo 2022.

tres puntos porcentuales, a 25%. Si bien uno de cada cuatro latinoamericanos se declara indiferente al tipo de régimen, constituyendo una tierra fértil para populismos y autocracias.



Esta indiferencia se puede contrastar con la poca relevancia que tiene la democracia como modelo de toma de decisiones en la cotidianidad de las personas, debido a la falta de oportunidades para que estas participen más allá de las elecciones para escoger representantes a las diversas corporaciones de elección popular.

Así las cosas, esta propuesta se levanta sobre una evidencia que ya no admite evasivas: el diseño participativo de 1991 nació como respuesta a una crisis prolongada de representación, violencia y desconfianza pública, pero su despliegue normativo terminó anclado en reglas que, con frecuencia, hicieron de la participación una promesa retórica más que un poder ciudadano efectivo, alejándose cada vez más sin siquiera haberse puesto en marcha de las aspiraciones y anhelos de los colombianos.

Ya desde el informe de ponencia del Proyecto de Ley número 134 de 2011 acumulado con el número 133 de 2011, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, transparencia en la contratación pública y rendición de cuentas, que terminó derivando en la Ley 1757 de 2015, se señaló que el diagnóstico es que los mecanismos de participación directa no han sido utilizados de manera frecuente, no han tenido el efecto previsto de propiciar una mayor presencia ciudadana en las decisiones públicas. Este panorama, 10 años después de expedida la Ley Estatutaria, sigue siendo igualmente desalentador.

La experiencia colombiana posterior a las profundas discusiones de 1991 revela que, si bien la Constitución buscaba trascender la democracia representativa para instaurar un marco participativo que solucionara la crisis de representatividad y legitimidad, este paso “nunca terminó de darse”².

2 César Mauricio Vallejo Serna, “Representación democrática y nuevas formas de participación en Colombia y el mundo”, en Democracia, representación y nuevas formas de participación, una mirada en perspectiva, cap.

Por ello, es imperativo establecer medidas que modifiquen y adicionen las disposiciones de la Ley 1757 de 2015 y que deroguen lo que le sea contrario, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de los mecanismos de participación ciudadana y promover su acceso amplio y oportuno por parte de la ciudadanía, en síntesis, para cumplir los designios del constituyente de 1991.

Aunque se reconoce que uno de los principales cuellos de botella para ejercer los mecanismos de participación son los altos umbrales, y que, por ejemplo, en la Iniciativa Legislativa Popular Colombia tiene uno de los más elevados de América Latina y la Unión Europea³, muchos de esos umbrales están consagrados en la Constitución. Por ello, no se proponen modificaciones en este proyecto, pues requerirían una reforma constitucional tramitada por una vía distinta.

III. DISCUSIONES CONSTITUYENTES Y DECLIVE DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

La Constitución de 1991 surgió en un contexto de profunda crisis política e institucional, caracterizado por la violencia, la exclusión social, la intolerancia y las limitaciones a la participación política⁴. Como solución, se optó por enfrentar la crisis con más democracia. La Carta Magna se concibió como un “pacto por la transformación democrática de la sociedad colombiana”, un texto “aspiracional” o “transformador” que miraba hacia el futuro, delineando un modelo de sociedad a construir⁵.

La Asamblea de 1991 intentó corregir el divorcio entre instituciones y ciudadanía, reubicando la soberanía en el pueblo y abriendo canales de decisión directa. Sin embargo, la reglamentación posterior ató la activación de los mecanismos a filtros intensos, competencias cerradas y umbrales difíciles de alcanzar, reproduciendo la intermediación representativa como paso casi

IV, p. 20.

3 Se llama la atención en esta materia, teniendo en cuenta que el umbral de Colombia es de los más altos del mundo: La Unión Europea, conforme a la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), exige un millón de firmas de entre un electorado de cerca de cuatrocientos millones, esto es 0,25% del censo, concediéndose un plazo de doce meses, el doble que en Colombia. Suárez Antón, Orestes (2019). Auge y declive de la iniciativa ciudadana europea: ¿guardar las apariencias o garantizar la participación? Revista Española de Derecho Europeo, 69.

4 Alfredo Ramírez Nardiz. “Participación ciudadana e interpretación de la constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa”. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla 10, número 37 (enero-junio 2016): 171-192.

5 Rodrigo Uprimny Yepes y Luz Maria Sánchez Duque, “Constitución de 1991, justicia constitucional y cambio democrático: un balance dos décadas después,” Cahiers des Amériques latines, número 71 (2013).

obligado y elevando los costos de quienes buscan incidir.

Se estableció a Colombia como un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista. Entre sus fines esenciales, se destacó facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan. Para materializar esta visión, se consagraron diversos mecanismos de participación directa del pueblo en ejercicio de su soberanía, incluyendo el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa popular y la revocatoria del mandato. La expectativa era que la democracia participativa fuera la “clave y el hilo conductor de la Carta constitucional”, un “destello salvador” frente a la crisis, y que transformaría prácticas clientelistas y corruptas⁶.

El debate constituyente fue promovido por dos corrientes claramente reconocibles: una, continuista, que priorizó conservar la matriz representativa clásica y limitar al mínimo los dispositivos de intervención directa; otra, transformadora, que puso al ciudadano en el centro y propuso herramientas para ejercer poder más allá del voto periódico. Venció la segunda en el plano constitucional –soberanía popular, derecho a participar y catálogo de mecanismos–, pero el aterrizaje legal fue tímido. Las leyes estatutarias de 1994 y 2015, aunque organizaron el repertorio participativo y agregaron elementos valiosos de transparencia y control, mantuvieron tres candados que hoy es preciso reabrir: exigencias de apoyos y quórum poco proporcionales frente a las capacidades reales de movilización; materias vedadas y filtros de admisibilidad que subordinan la agenda ciudadana a la puerta de entrada de órganos políticos; y vacíos procedimentales (tiempos, verificación, respuesta, seguimiento) que favorecen la dilación y erosionan la confianza.

La Asamblea Constituyente se inclinó por la soberanía popular como fundamento de la democracia participativa, principio reflejado en el Preámbulo, que invoca al pueblo como poder soberano para darse su propia Constitución; en el artículo 1º, que define a Colombia como Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista; y en el artículo 3º, que establece que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, ejercida de manera directa o por medio de representantes. A ello se suma el artículo 40, que reconoce el derecho ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político mediante el voto, plebiscitos, referendos, consultas, partidos, revocatoria, iniciativas, acciones públicas y acceso a cargos, mientras que el artículo 103 sistematiza dichos mecanismos.

Ahora bien, a pesar de estas elevadas expectativas, la trayectoria de la democracia participativa en Colombia ha estado marcada por un profundo desencanto y una sensación de fracaso⁷. Lo que pudo haber fallado, según María Teresa Uribe, no fue la democracia participativa en sí, sino la recurrencia de prácticas antidemocráticas, la regulación dispendiosa y la dificultad de ejercer estos mecanismos que fueron considerados como una de las formas para contribuir a construir un país en paz.

Los principales factores intrínsecos a la normativa que han contribuido a este panorama de este desencanto son:

a) Regulaciones exigentes y barreras legales:

A pesar de la ambiciosa apuesta por la democracia participativa en la Constitución de 1991, la reglamentación posterior y el diseño institucional han limitado significativamente su efectividad y accesibilidad.⁸

b) Altos porcentajes de apoyo y votación. Los elevados porcentajes que se requieren para que los instrumentos participativos lleguen a buen término hacen muy complejo su éxito en un país con bajas tasas de participación política. La exigencia de una cuarta parte del censo electoral para la votación de un referendo se considera una barrera infranqueable.⁹

c) Subordinación a órganos de representación política: La regulación legal, especialmente después de la Ley 134 de 1994, a menudo subordina la iniciativa ciudadana a los órganos de representación política¹⁰, manteniendo una barrera o retén para que los mecanismos de origen ciudadano prosperen¹¹, como en el caso de la consulta popular, el referendo, entre otros.

d) Inconsistencias y dispersión normativa: Las normas no son de fácil entendimiento, operan en un marco complejo y disperso, lo que impide una comprensión racional

⁷ Ibidem.

⁸ Rodrigo Uprimny Yepes y Luz María Sánchez Duque, “Constitución de 1991, justicia constitucional y cambio democrático: un balance dos décadas después,” *Cahiers des Amériques latines*, número 71 (2013).

⁹ Alfredo Ramírez Nardiz, “Participación ciudadana e interpretación de la Constitución: análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa,” *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* 10, número 37 (enero-junio de 2016): 171-192.

¹⁰ Rodrigo Uprimny Yepes y Luz María Sánchez Duque, “Constitución de 1991, justicia constitucional y cambio democrático: un balance dos décadas después,” *Cahiers des Amériques latines*, número 71 (2013).

¹¹

⁶ María Teresa Uribe, “Las promesas incumplidas de la democracia participativa,” *El Debate a la Constitución*, 2002.

de los instrumentos aplicables a diversas situaciones.

- e) **Falta de eficacia vinculante:** Las normas que reglamentan los mecanismos carecen de claridad o de mecanismos procesales suficientes para garantizar su cumplimiento; esto es muy evidente en el caso del cabildo abierto.

Asimismo, existen otros factores contextuales que impiden que la democracia participativa se abra paso en el país, como, por ejemplo: 1. El clientelismo y autoritarismo que afecta las prácticas políticas y da cabida a la corrupción para la toma de decisiones que favorecen a algunos sectores; 2. También la existencia del conflicto armado y la violencia limita la participación de las personas, quienes temen organizarse e impulsar procesos reivindicativos; 3. El desconocimiento y apatía ciudadana a estos mecanismos precisamente derivado de su falta de resultados a nivel histórico.

En resumen, la regulación de los mecanismos de participación en Colombia es vista como exigente debido a los altos umbrales, la complejidad normativa y la limitación intrínseca de la eficacia vinculante de varios instrumentos, lo que, combinado con factores sociales y de conflicto, ha resultado en una práctica participativa escasa y limitada.

IV. BALANCE DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA

Tres décadas de experiencia Confirman ese diagnóstico. El uso de varios mecanismos ha sido marginal o errático, más por restricciones de diseño que por falta de interés ciudadano. La recolección de firmas se enfrenta a costos logísticos elevados; el cabildo abierto carece, en la práctica, de una cadena clara de decisión y cumplimiento; y las consultas o plebiscitos dependen de conceptos previos y plazos que, sin regulación estricta; se convierten en cuellos de botella. El resultado es un “equilibrio imperfecto”: más espacios nominales de participación, pero con baja potencia decisoria.

El resultado general indica que la promesa transformadora de la Constitución de 1991 se ha enrutado preferentemente por la vía de la judicialización (a través de la acción de tutela y el control constitucional) en lugar de la vía de la participación política y democrática¹², lo cual, si bien muestra que mecanismos judiciales han funcionado para la reivindicación de derechos, la participación democrática activa que se pensó en 1991 no se ha desarrollado con toda la potencia que proyectó el constituyente. A continuación, presentamos un balance general del despliegue de estos mecanismos desde 1991 a la fecha:

- a) **Plebiscito:** Solo se ha realizado un plebiscito nacional desde 1991: el Plebiscito por la Paz de 2016. Su diseño binario personaliza el debate en torno al Gobierno de turno, empobrece la deliberación y fomenta la abstención estratégica como táctica de derrota; es altamente vulnerable a campañas de desinformación y polarización territorial; sus efectos jurídicos son limitados y dependen luego del Congreso o del Ejecutivo, lo que genera frustración.
- b) **Referendos:** Desde 1991 solo se ha votado un referendo nacional, el de 2003 promovido por el gobierno Uribe; la mayoría de sus preguntas no superaron el umbral y una fue aprobada, pero el conjunto fracasó por participación insuficiente.

Según los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil¹³, de 2016 a 2025 se han radicado un total de 26 propuestas de referendo constitucional aprobatorio: 5 en 2016; 4 en 2017; 1 en 2019; 2 en 2021; 5 en 2022; 3 en 2023; 3 en 2024; 3 en 2025. Los temas han sido variados: reducción del tamaño del Congreso, materias de medio ambiente y biodiversidad, paz, soberanía y anticorrupción, familia, derechos de la fuerza pública, igualdad laboral, ruralidad, sistema político, entre otros. Ninguna de ellas ha superado los requisitos para ponerse a consideración de la ciudadanía; esto contribuye al descrédito en que estas vías democráticas funcionen en realidad.

- c) **La consulta popular:** Ninguna consulta popular de carácter nacional ha sido reportada culminada con éxito desde 1991. La consulta popular experimentó una “**corta primavera**” en el ámbito municipal, especialmente a partir de 2013, como una herramienta de resistencia contra proyectos extractivos (minería, hidrocarburos)¹⁴. Ante el empoderamiento comunitario, el Estado central reaccionó estableciendo un “**cercos jurídicos**” que anuló el carácter vinculante de estas consultas, argumentando que la decisión sobre zonas de minería es competencia exclusiva de las autoridades mineras y ambientales nacionales. Esto truncó el fervor inicial¹⁵.
- d) **Cabildo abierto:** La Corte Constitucional ha dicho que el cabildo abierto es un espacio deliberativo; el legislador puede darle efectos decisorios; no obstante, su

13 Ver: <https://registraduria.gov.co/-Resoluciones-1860-.html>

14 César Mauricio Vallejo Serna, “Representación democrática y nuevas formas de participación en Colombia y el mundo,” en Democracia, representación y nuevas formas de participación: una mirada en prospectiva, ed. Universidad Externado de Colombia.

15 *Ibidem.*

12 *Ibidem.*

vinculatoriedad está aún en entredicho. Hoy existe obligación de respuesta y, si hay “compromisos decisorios”, son obligatorios y deben ejecutarse; pero no hay un procedimiento claro para forzar su cumplimiento más allá de las acciones generales.

- e) **Iniciativa legislativa popular:** La ILP ha tenido baja eficacia en trámite; estudios describen su uso como marginal y con escasos resultados normativos. A la fecha, si bien recurrentemente se inscriben comités para impulsar las iniciativas, ninguna ha llegado a ser ley de la república. Es el mecanismo menos conocido por la población colombiana, con solo el 26.0% de las personas que han oído hablar de él en 2021¹⁶.
- f) **Revocatoria del mandato:** Aunque se han intentado numerosos procesos, solo en dos ocasiones en más de 34 años este mecanismo ha culminado con la cesación efectiva del mandato de un funcionario. La primera vez en 2018 en Tasco, Boyacá, y la segunda en Susa, Cundinamarca, en 2024. A pesar de que la Ley 1757 de 2015 bajó el requisito de votación mínima del 60% al 40% de la votación válida registrada el día de la elección, los umbrales siguen siendo difíciles de alcanzar en un país con baja participación política. Una gran barrera se encuentra en la etapa de recolección, donde el 75% de las revocatorias intentadas (hasta 2012) se estancaron. La mitad de las firmas recogidas es frecuentemente anulada por la Registraduría (por no pertenecer al censo o falta de correspondencia grafológica).

V. DECISIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La Corte Constitucional de Colombia ha jugado un papel fundamental y protagónico en la interpretación y defensa de la democracia participativa, la cual es considerada uno de los pilares y elementos nucleares del modelo constitucional surgido en 1991.¹⁷

a) Primeros pronunciamientos

En la Sentencia C-180 de 1994, la Corte realizó el control previo de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación

ciudadana” (que luego sería la Ley 134 de 1994). En esa decisión la Corte sistematizó el alcance constitucional de la democracia participativa y depuró varias disposiciones del proyecto.

La sentencia explica que la Constitución de 1991 revaloró el papel del ciudadano y profundizó la democracia participativa, de modo que el pueblo no solo elige, sino que interviene directamente en decisiones y puede controlar a los elegidos (v. gr., revocatoria). Fija finalidades concretas: (a) permitir acceso a la toma de decisiones, (b) habilitar controles políticos y morales directos, (c) abrir canales efectivos de expresión dentro de límites razonables y (d) ayudar a resolver conflictos entre órganos del poder recurriendo al electorado.

Sin embargo, en relación con el Cabildo Abierto, la Corte puntualizó que la connotación “eminente deliberante” de su definición en la ley no impedía que el legislador le confiriera capacidad decisoria en el futuro. No obstante, en ese momento, el Cabildo Abierto carecía de carácter vinculante y fue asimilado a un “derecho de petición colectivo”.

Los magistrados disidentes Cifuentes, Gaviria, Martínez y Naranjo salvaron su voto, argumentando que limitar el cabildo abierto a un efecto meramente deliberatorio lo confundía con el derecho de petición, desvirtuaba la voluntad popular y generaba frustración por la ineficacia de los enunciados constitucionales.

b) Consolidación de la participación como derecho y control (T-637/2001, C-021/1996, entre otras):

La Corte ha enfatizado que la participación es un “verdadero derecho que pueden exigir los ciudadanos” y que las administraciones públicas deben garantizarla en múltiples áreas. Así en la Sentencia T-637/2001 la Corte señaló:

Con la Constitución de 1991 se inició constitucionalmente el tránsito de la democracia representativa a la participativa. Esta nueva concepción de nuestra democracia implica un cambio trascendental del sistema político, cuya primera y más clara manifestación se encuentra en la manera como se comprende al ciudadano como tal. El concepto de democracia participativa es más moderno y amplio que el de la democracia representativa. Abarca el traslado de los principios democráticos a esferas diferentes de la electoral, lo cual está expresamente plasmado en el artículo 2º de la Carta. Es una extensión del concepto de ciudadanía y un replanteamiento de su papel en una esfera pública que rebasa lo meramente electoral y estatal. El ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán en el rumbo de su vida. Esto se manifiesta en varios artículos de la Carta sobre participación en escenarios diferentes al electoral.

¹⁶ Geydi Dahiana Demarchi-Sánchez, “Participación ciudadana en Colombia. Revisión documental”, Entramado 19, número 2 (julio–diciembre de 2023): e-9045.

¹⁷ Alfredo Ramírez Nardiz, “Participación ciudadana e interpretación de la constitución. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en materia de democracia participativa”. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla 10, número 37 (enero–junio 2016): 171–192.

La Sentencia C-021/1996 recalcó que la democracia participativa asegura que el ciudadano “no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria”. La Corte ha identificado objetivos claros para la participación, como la consecución del interés general, la lucha contra la corrupción, una mayor eficiencia política y la consagración de una auténtica soberanía popular. También ha buscado garantizar que la participación no sea viciada por intereses económicos privados. En su momento, la Corte señaló:

La democracia participativa procura otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo. Asume la Constitución que cada ciudadano es parte activa en las determinaciones de carácter público y que tiene algo que decir en relación con ellas, lo cual genera verdaderos derechos amparados por la Carta Política, cuya normatividad plasma los mecanismos idóneos para su ejercicio.

c) Revisión de la Ley 1757 de 2015 (Sentencia C-150/2015):

En su revisión del proyecto de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, la Corte reafirmó que la participación implica el “deber del Estado de abstenerse de adoptar medidas que impidan su libre ejercicio”, y de tomar medidas que “optimicen” su desarrollo. La Sentencia C-150/2015 resaltó que la participación se materializa en un “método de protección de las minorías frente a las mayorías”, dotándola de un papel como escudo protector de derechos individuales.

La Corte clasificó los instrumentos participativos según su intensidad, el papel del voto y el grado de intervención de las autoridades. Aunque la Ley 1757 de 2015 dotó al Cabildo Abierto de cierta obligatoriedad para los compromisos decisorios de la administración, la Corte no le otorgó un efecto decisorio jurisprudencial pleno, reservando esa posibilidad al legislador y sin establecer un mecanismo procesal para su cumplimiento.

La Corte reiteró que el Estado colombiano se funda en el carácter democrático, participativo y pluralista, concibiendo la participación como un derecho político fundamental y, a la vez, un deber ciudadano. Este principio democrático es fundamentalmente expansivo, lo que obliga al Estado a adoptar medidas para optimizar el desarrollo de las formas de participación, conquistando nuevos ámbitos y prohibiendo obstáculos injustificados. La Corte señaló que la participación ciudadana se estructura en tres ámbitos principales en relación con el poder político: la conformación (elegir y revocar), el ejercicio (decisión directa a través de mecanismos como el referendo) y el control (vigilancia y fiscalización de la gestión pública). En este

marco, el Estado tiene el deber de abstenerse de estatizar la democracia y promover activamente la participación no solo de partidos políticos, sino también de organizaciones sociales de diferente naturaleza.

Para dar efectividad a estos derechos, la Ley Estatutaria regula y ajusta diversos mecanismos directos como la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato y el cabildo abierto, buscando facilitar su ejercicio mediante la flexibilización de requisitos, como la eliminación de la exigencia de un respaldo mínimo inicial (cinco por mil) para la inscripción de propuestas ciudadanas. Además, la sentencia avala la profundización de la participación a través de nuevos instrumentos de control social, como la Rendición de Cuentas (proceso obligatorio para informar y explicar la gestión pública), el Control Social a lo Público (derecho y deber de los ciudadanos a vigilar la gestión) y los Presupuestos Participativos (mecanismo para la asignación equitativa y transparente de recursos).

Finalmente, la Corte enfatiza que las autoridades estatales son responsables de asegurar la existencia de recursos humanos y presupuestales suficientes para hacer realidad los mecanismos de participación, reforzando el concepto de Gasto Público en Participación.

d) Tensiones entre la vía judicial y la participación democrática:

La Constitución de 1991 apostó por un “constitucionalismo fuerte” con mecanismos judiciales robustos (como la acción de tutela y el control de constitucionalidad) y una “democracia fuerte y participativa”. Existe una tensión entre la judicialización de la política y la participación democrática, ya que los jueces constitucionales pueden decidir asuntos de relevancia pública que podrían ser objeto de debate ciudadano. Sin embargo, la Corte ha argumentado que sus intervenciones judiciales pueden fortalecer la democracia; por ejemplo, al proteger los derechos de minorías históricamente discriminadas.

Ha incentivado la deliberación pública en el Congreso al declarar inconstitucionales leyes que eludieron el debate adecuado, promoviendo decisiones más reflexivas. También ha fortalecido la democracia al controlar severamente los estados de excepción, reduciendo su uso.

La Corte ha sido “definitiva” para abrir el camino hacia una “democracia intercultural” a través de la jurisprudencia en consulta previa a pueblos indígenas y afrodescendientes, reconociéndolos como sujetos de derechos con voz en decisiones que los afectan.

A pesar de estos logros, el protagonismo de la vía judicial se explica en gran medida por las “deficiencias en materia de representación y participación política”, lo que genera el riesgo de que la justicia constitucional sea insuficiente

para un proyecto de transformación de gran envergadura si no se acompaña de una democracia vigorosa que la contenga y complemente.

VI. JUSTIFICACIÓN DE LOS CAMBIOS PROPUESTOS EN EL PRESENTE

PROYECTO DE LEY

Este proyecto asume esa realidad y propone un ajuste fino, no para desbordar la institucionalidad, sino para alinearla con la promesa constitucional. El objetivo central de esta propuesta es modificar y adicionar disposiciones de la Ley 1757 de 2015 con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de los mecanismos de participación ciudadana y promover su acceso amplio y oportuno por parte de la ciudadanía. La propuesta busca, por lo tanto, subsanar el hecho de que el fortalecimiento de los escenarios democráticos continúe siendo una tarea pendiente del proyecto constitucional colombiano.

1. La eliminación de las causas de prórroga por “fuerza mayor o caso fortuito” del artículo 2º, tiene que ver con que, en la práctica, las iniciativas ciudadanas enfrentan barreras estructurales para recolectar apoyos en seis meses: dificultades logísticas, falta de recursos, dispersión territorial y demoras en la entrega de formularios por parte de la Registraduría. Exigir que los promotores además acrediten “fuerza mayor o caso fortuito” ante una autoridad administrativa –para obtener una prórroga– se ha traducido en una trampa procedimental que paraliza el ejercicio del derecho político consagrado en los artículos 40 y 103 de la Constitución. Por ello se considera que es importante permitir una prórroga sin deber acreditar asuntos extraordinarios; una prórroga de tres meses más podría resultar un tiempo decisivo para que los promotores logren alcanzar las firmas requeridas.
2. La disposición que prohíbe el rechazo por vicios de forma de las Iniciativas Legislativas Populares se inspira en el modelo brasileño de democracia participativa y busca evitar que las iniciativas ciudadanas sean desechadas por defectos meramente formales o de técnica legislativa, lo que en la práctica ha limitado el ejercicio del derecho a presentar proyectos de ley. Al ordenar que la corporación pública competente promueva la corrección de las impropiedades técnicas y continúe el trámite, se garantiza el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas y se asegura que la voluntad popular no sea frustrada por formalismos burocráticos, fortaleciendo así la igualdad de trato entre las iniciativas ciudadanas y las de origen gubernamental o congresual.
3. La reducción del umbral de convocatoria del cabildo abierto de cinco (5) por mil a tres (3) por mil armoniza el diseño legal

con el mandato constitucional de facilitar la participación (artículos 1º, 2º, 40 y 103 C. P.) y el principio de proporcionalidad: elimina una barrera de acceso que hoy desincentiva a comunidades, sin desnaturalizar el mecanismo ni saturar a las corporaciones. Paralelamente, fijar a la Registraduría un término perentorio de quince (15) días hábiles para verificar apoyos aporta certeza temporal, trazabilidad y seguridad jurídica al procedimiento, reduce espacios de dilación administrativa y fortalece la confianza ciudadana en el resultado, en línea con los principios de eficacia y celeridad de la función administrativa (artículo 209 C. P.).

4. Al eliminar la prohibición genérica sobre materias no tratables, se restituye el sentido participativo del cabildo: la ciudadanía puede formular propuestas y prioridades –siempre dentro de la competencia de la autoridad citada– sin que ello implique adopción automática. Este ajuste reconoce que el cabildo es un espacio de deliberación y agenda pública, no un atajo normativo, pero que precisamente por su naturaleza participativa no deben cerrarse, por vía de prohibiciones apriorísticas, contenidos que la comunidad considera relevantes para su territorio.
5. La obligatoriedad de usar medios digitales y redes sociales institucionales actualiza el estándar de publicidad al entorno tecnológico vigente. En zonas con acceso limitado a medios impresos, esta medida asegura que la información llegue de manera oportuna y amplia. El reforzamiento de transparencia y publicidad es consistente con la Ley 1712 de 2014, democratiza el acceso a la información pública y mejora la pedagogía cívica, incrementando la participación informada y reduciendo controversias por notificaciones deficientes.
6. Dada la centralidad del cabildo en el control ciudadano, se reemplaza la categoría ambigua de “mala conducta” por la de “responsabilidad disciplinaria” ante la inasistencia injustificada de los funcionarios citados. Esta precisión eleva el estándar de rendición de cuentas y disuade la desatención institucional, asegurando que la deliberación no se convierta en un ritual vacío. La presencia de quien debe responder es condición de posibilidad para un diálogo público efectivo y para la construcción de decisiones informadas.
7. Exigir que las respuestas se entreguen por escrito y se publiquen en la web institucional garantiza publicidad y trazabilidad, de manera que la comunidad

—incluidos quienes no asistieron al cabildo— conozca los compromisos y pueda hacerles seguimiento. Reconocer a esas respuestas, cuando contengan compromisos decisorios, la fuerza de actos administrativos dota al mecanismo de vinculatoriedad institucional, activas vías de control judicial y disciplinario en caso de incumplimiento y convierte la deliberación en resultados exigibles. Así, el cabildo deja de ser un ejercicio meramente consultivo para articular una cadena completa de voz, decisión y ejecución.

8. El párrafo que ordena a la Registraduría Nacional del Servicio Civil y Consejo Nacional de Participación a presentar un informe anual de cumplimiento institucionaliza el seguimiento y el control social. La participación no termina en el evento: necesita memoria, indicadores y evaluación de impacto. La transparencia activa mediante informes periódicos genera confianza, empodera a la ciudadanía y permite corregir a tiempo cuellos de botella, fortaleciendo la efectividad del mecanismo a lo largo del ciclo de políticas públicas.
9. Exigir concepto escrito y motivado de la corporación competente en materia de consulta popular —y prever que la falta de concepto se entienda como negativa tácita— cierra espacios a la opacidad y a las omisiones deliberadas que se han verificado en procesos, por ejemplo, de consulta popular nacional. La motivación por escrito asegura trazabilidad, facilita el control constitucional y judicial posterior y protege el derecho a la participación frente a decisiones arbitrarias o bloqueos tácticos. En conjunto, estas reglas devuelven certeza procedimental y encauzan el disenso por vías claras y revisables.
10. La disminución del umbral del plebiscito del 50% al 40% del censo electoral fortalece su viabilidad democrática. Históricamente, alcanzar el 50% ha sido difícil incluso en elecciones presidenciales; al bajar al 40%, se incrementa la probabilidad de que el mecanismo pueda efectivamente usarse sin convertirlo en un trámite ilusorio. Este ajuste corrige la asimetría entre participación directa y representativa —la primera no debe ser, por diseño, más difícil de ejercer que la segunda— y armoniza el estándar de exigencia con la realidad de participación electoral, sin renunciar a una base social significativa que legitime el resultado.
11. Precisar que el encargado en clave de revocatoria del mandato no puede realizar modificaciones estructurales —salvo casos

excepcionales— y que debe garantizar el cumplimiento del plan de desarrollo; protege la estabilidad administrativa y respeta la voluntad popular que ese plan encarna. Sin límites claros, el encargo puede convertirse en un espacio de captura del poder o de decisiones irreversibles que desnaturalizan la finalidad de la revocatoria. Con reglas de transición acotadas, el control ciudadano se ejerce sin generar vacíos de gobernabilidad ni costos institucionales que terminen por desalentar el uso legítimo del mecanismo.

En conjunto, las modificaciones desplazan el eje desde la participación declarativa hacia la participación exigible. Reducen barreras de entrada de manera proporcionada, dan certezas procedimentales, convierten la deliberación en decisiones con efectos y crean circuitos de seguimiento y evaluación. No es una apuesta maximalista: es una reforma prudente y necesaria para que la arquitectura participativa deje de descansar en la buena voluntad de las autoridades y pase a operar con reglas que incentiven el uso, protejan el esfuerzo ciudadano y produzcan resultados legítimos y duraderos. Es, en suma, un paso coherente con la historia que nos trajo hasta aquí, con el mandato constitucional de 1991 y con la urgencia contemporánea de recomponer la relación entre instituciones y ciudadanía sobre la base de confianza, transparencia y eficacia.

VII. IMPACTO FISCAL

El proyecto no genera impacto fiscal: no crea entidades, cargos, ni nuevas transferencias, no ordena apropiaciones adicionales ni introduce beneficios tributarios; se limita a ajustar reglas y procedimientos para los mecanismos de participación dentro de las competencias actuales de la Registraduría, las personerías, el CNE, el CNP y las corporaciones públicas. Su implementación se hará con cargo a los recursos existentes y capacidades operativas vigentes, por lo que, conforme al artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se trata de una iniciativa fiscalmente neutra.

VIII. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992*, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

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

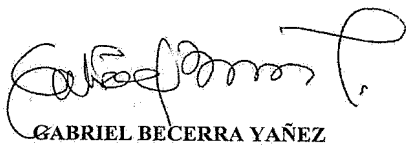
Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- 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 (...).

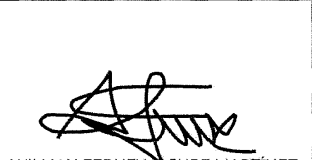
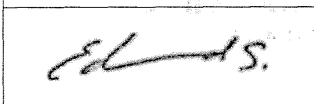
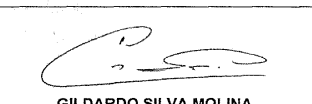
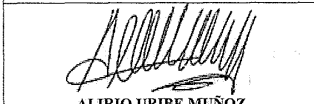
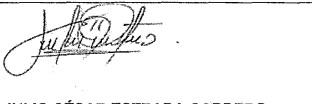
Sobre el asunto la sala plena Contenciosa Administrativa del honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

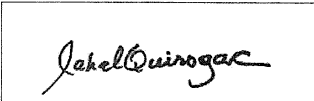
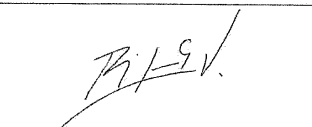
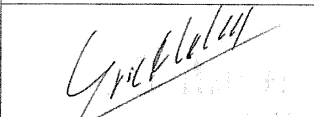
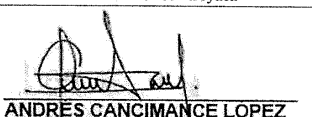
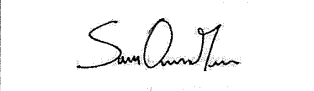
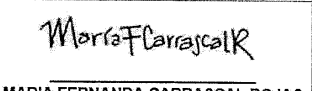
“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley no genera un beneficio para los congresistas que participen en su discusión y votación. Se trata de una ley estatutaria que modifica la Ley 1757 de 2015, lo cual es una facultad del Congreso de la República.



GABRIEL BECERRA YAÑEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico – Unión Patriótica

 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico – PDA	 WILLIAM FERNEY URIBE MARTÍNEZ Representante a la Cámara CITREP No. 7 Meta - Guaviare
 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO	 GILDARDO SILVA MOLINA Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica
 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara Bogotá Pacto Histórico - Polo	 JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO Senador de la República

 JAEI QUIROGA CARRILLO Senadora de la República Pacto Histórico- Unión Patriótica	 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara Pacto Histórico - Boyacá
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	 ANDRÉS CANCEMANCE LOPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico - Colombia Humana
 SANTIAGO OSORIO MARIN Representante a la Cámara Caldas Partido Alianza Verde	 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá

Acto Legislativo

15 de octubre de 2025

Presentado en este despacho el

15 de octubre de 2025

Acto Legislativo

415

Con su correspondiente

Informe, suscrito por:

H2 Gabriel Becerra Yañez

SECRETARÍA GENERAL

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 412 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se declara la arepa Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, se establece el Día Nacional de la Arepa, se declara al municipio de Ramiriquí como capital nacional de la arepa y se dictan otras disposiciones.

Bogotá. D. C., octubre de 2025

Doctor,

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

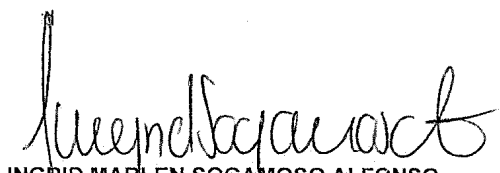
República de Colombia

Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 412 de 2025 Cámara

Respetado señor secretario de esta corporación,

Con fundamento en los artículos 150 y 151 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, así como en el artículo 147 de la Ley 5ª de 1992 en materia de requisitos constitucionales para la presentación de iniciativas legislativas por parte de los congresistas de la República de Colombia, presento ante su honrosa dependencia el presente, Proyecto de Ley número 412 de 2025 Cámara *por medio del cual se declara la arepa Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, se establece el Día Nacional de la Arepa, se declara al municipio de Ramiriquí como capital nacional de la arepa y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO
Representante a la cámara
Autora

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 412 DE 2025
CÁMARA**

proyecto de ley por medio de la cual se declara la arepa Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, se establece el Día Nacional de la Arepa, se declara al municipio de Ramiriquí como capital nacional de la arepa y se dictan otras disposiciones.

1. PRESENTACIÓN Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La arepa constituye uno de los alimentos más representativos y antiguos de la dieta colombiana. La Real Academia Española la define como un “manjar hecho de maíz salcochado o tostado y molido, del cual se hacen unas tortas que se cuecen en plancha caliente”¹.

La arepa boyacense se distingue por su preparación tradicional a base de maíz amarillo, cuajada y mantequilla de vaca, cocida a la leña, lo que le confiere características organolépticas únicas y un alto valor identitario²³. Su origen precolombino, enriquecido tras la introducción de productos lácteos durante la Colonia, refleja un

proceso de continuidad cultural e hibridación que ha llegado hasta nuestros días⁴.

La arepa es una práctica culinaria transmitida de generación en generación, que refuerza los vínculos comunitarios y la identidad cultural de las familias colombianas. Se trata de un alimento transversal: está presente en los distintos estratos sociales, se adapta a múltiples regiones y ha alcanzado reconocimiento internacional como ícono gastronómico de Colombia.

En el plano económico y social, la arepa sostiene a miles de familias en el campo y en la ciudad, que se dedican a su producción artesanal e industrial. Su declaratoria como Patrimonio Cultural Inmaterial permitirá fortalecer la protección de estos saberes, promover la investigación y fomentar su aprovechamiento turístico y comercial de forma sostenible.

En este marco, el Festival Internacional del Maíz, el Sorbo y la Arepa, que de manera tradicional se celebra en el municipio de Ramiriquí-Boyacá, en 2025 celebró sus Bodas de Plata (25 años), constituye el espacio más representativo para la exaltación de esta tradición. El festival nació como homenaje a la cultura chibcha-muisca y a los saberes asociados al maíz, la producción de amasijos –en especial la arepa campesina de maíz amarillo, cuajada y mantequilla de vaca–, el vestido típico campesino y los toldos de la plaza de mercado. Hoy se ha consolidado como una manifestación cultural de importancia nacional e internacional, bajo el lema “25 años de Cultura, Tradición y Saberes”.

El festival no solo resalta el valor del maíz como grano milenario y alimento base de los pueblos mesoamericanos y andinos, sino que además fortalece el turismo cultural, fomenta la economía local y regional; además, proyecta a Ramiriquí como epicentro cultural y gastronómico de la región. Asimismo, abre espacios de intercambio con otros países “hijos del maíz”, como México y Perú, mediante la participación de agrupaciones artísticas y gastronómicas internacionales.

Por lo anterior, encontramos la necesidad de institucionalizar la celebración del Día Nacional de la Arepa en el marco del Festival Internacional del Maíz, el Sorbo y la Arepa, como símbolo de identidad nacional y como motor de desarrollo cultural, social y económico. La arepa campesina de maíz, cuajada y mantequilla de vaca no es únicamente un alimento; es un símbolo de identidad, memoria y resiliencia cultural del pueblo colombiano. Su preparación ancestral, transmitida de generación en generación, ha sido parte fundamental de la nutrición campesina y urbana, contribuyendo al sustento de miles de familias que, gracias a su elaboración artesanal y a pequeña escala, han encontrado en ella una fuente de vida y de economía popular.

¹ Real Academia Española (2024). Diccionario histórico de la lengua española - Arepa. Disponible en: <https://www.rae.es/dhle/arepa>

² El Espectador (2024, agosto 26). Arepa boyacense: prepara esta receta colombiana en pocos pasos. Disponible en: <https://www.elespectador.com/gastronomia-y-recetas/arepa-boyacense-prepara-esta-receta-colombiana-en-pocos-pasos/>

³ Scoolinary (2024, julio 16). Arepa boyacense - Recetas Scoolinary. Disponible en: <https://recetas.scoolinary.com/arepa-boyacense>

⁴ Investigación académica: Cultura culinaria de la arepa boyacense. Documento en archivo.

El Festival Internacional del Maíz, el Sorbo y la Arepa se ha consolidado como el principal escenario de reconocimiento y promoción de esta tradición. Nacido en 1998 como una iniciativa comunitaria en Ramiriquí-Boyacá, su propósito inicial fue exaltar la cultura culinaria campesina, especialmente la producción de amasijos y de la arepa de maíz amarillo, cuajada y mantequilla; rescatar el vestido típico y visibilizar los saberes de quienes, sin grandes recursos, mantenían vivas estas prácticas al calor de la laja y la leña, compartiendo con orgullo la experiencia de “saborear las arepitas calienticas, de la laja al paladar”.

La importancia del festival llevó a su institucionalización en 2003 mediante Acuerdo Municipal número 017, ampliando su alcance y consolidándose como un evento cultural de referencia. Desde entonces, cada edición ha integrado muestras gastronómicas, encuentros de saberes campesinos, intercambio de semillas, presentaciones artísticas, obras de teatro, títeres, danzas nacionales e internacionales, conciertos y comparsas, logrando proyectar a Ramiriquí en la Red de Eventos Gastronómicos Más Importantes de Colombia. Así, el festival no solo ha preservado las recetas y técnicas culinarias, sino que también se ha convertido en un motor de turismo cultural, identidad colectiva y economía local.

En 2011, su traslado a las festividades de San Pedro y San Pablo permitió darle mayor visibilidad y convertirlo en un punto de encuentro para visitantes de Boyacá y del país. Desde entonces, el festival ha logrado tejer vínculos interculturales, con la participación de cocineros y artistas de países como México, Ecuador, Perú, Chile y Argentina, que comparten con Colombia la herencia milenaria del maíz como grano sagrado.

El festival es mucho más que un evento recreativo; es un espacio de diálogo intergeneracional, donde se rinde tributo a los abuelos y abuelas que han custodiado semillas nativas y que enseñan, desde la práctica, el valor patrimonial de la cocina tradicional. También es un escenario de reflexión académica frente a los desafíos contemporáneos de la alimentación, como la pérdida de biodiversidad, el riesgo de desaparición de semillas nativas y el impacto de los transgénicos.

El gobierno departamental de Boyacá también ha reconocido la relevancia del Festival Internacional del Maíz, el Sorbo y la Arepa; por esta razón, institucionalizó el festival mediante la ordenanza 060 de 2025:

“ORDENANZA 060 DE 2025

por la cual se institucionaliza el Festival Internacional del Maíz, el Sorbo y la Arepa, que se realiza en el municipio de Ramiriquí, departamento de Boyacá.

ORDENA

Artículo 1°. Objeto. Institucionalícese el Festival Internacional del Maíz, el Sorbo y la Arepa, evento celebrado anualmente en las festividades de San

Pedro en el municipio de Ramiriquí, capital de la provincia de Márquez, en pro de resaltar y divulgar las prácticas, los saberes y la identidad de los campesinos ramiriquenses.

Artículo 2°. Reconocimiento. Exaltar el Festival Internacional del Maíz, el Sorbo y la Arepa como un escenario de encuentro de saberes y prácticas campesinas, entre las que se destaca la preparación de la arepa de maíz –también conocida como arepa boyacense o la milagrosa–, así como la preparación de bebidas tradicionales como la chicha de maíz, elaborada a partir de diversos tipos de maíz cultivados en el territorio y mediante técnicas ancestrales de fermentación. Esta exaltación contribuye al reconocimiento de la identidad productiva, cultural y de los valores patrimoniales del campesinado ramiriquense y su territorio.

Artículo 3°. Concertación de las actividades de la conmemoración. La Secretaría de Cultura y Patrimonio, en conjunto con la Secretaría de Turismo, estarán encargadas de apoyar, a través de procesos de divulgación e inclusión en la agenda cultural, la celebración anual del Festival Internacional del Maíz, el Sorbo y la Arepa”.

La declaración del Día Nacional de la Arepa en el marco del Festival Internacional del Maíz, el Sorbo y la Arepa responde entonces a una doble finalidad:

- Exaltar el valor cultural, histórico y social de este alimento como patrimonio colectivo que nos une en la diversidad regional.
- Fortalecer el desarrollo económico y turístico de los territorios productores, al reconocer que detrás de cada arepa existe la historia de una familia campesina que, con esfuerzo y dignidad, ha sacado adelante a sus hijos y comunidades.

En suma, institucionalizar el Día Nacional de la Arepa en el marco del Festival Internacional del Maíz, el Sorbo y la Arepa es rendir un justo homenaje a uno de los alimentos más queridos y emblemáticos de la Nación, uniendo en un mismo acto la memoria ancestral, la identidad cultural y la proyección de Colombia hacia el mundo a través de su gastronomía.

2. OBJETO

Declarar Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación los conocimientos, técnicas, prácticas y representación culinaria tradicional de la arepa, así como reconocer y conmemorar el Día Nacional de la Arepa, con el fin de exaltar su valor cultural, histórico, social y económico para la Nación.

La iniciativa busca reconocer que la arepa es más que un plato típico: es un patrimonio vivo, un alimento ancestral de origen precolombino que se ha transmitido de generación en generación, y que constituye un factor de identidad, cohesión social y desarrollo económico para el país.

La gastronomía de la arepa no solo se manifiesta en su diversidad regional (arepa boyacense, paísa,

santandereana, costeña, valluna, entre muchas otras), sino en su profundo arraigo en la vida cotidiana de los colombianos. Este alimento es consumido en todos los estratos sociales y ha logrado trascender el ámbito doméstico para convertirse en producto de exportación, símbolo de la gastronomía nacional en el exterior.

La arepa constituye un motor económico y social, pues miles de familias encuentran en su producción artesanal e industrial una fuente de ingresos que garantiza su subsistencia y contribuye al desarrollo local. Reconocer su importancia desde la política pública implica valorar su papel en la soberanía alimentaria, en la preservación de prácticas tradicionales de cultivo y transformación del maíz, y en el fortalecimiento de la economía campesina.

3. SUSTENTO JURÍDICO

• CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

1. Artículo 7°. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.
2. Artículo 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.
3. Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

4. Artículo 71. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.
5. Artículo 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que

pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

• LEGAL

1. **Ley 397 de 1997.** Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

Artículo 4°. *Integración del patrimonio cultural de la nación.* < Artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 1185 de 2008. El nuevo texto es el siguiente: > El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico.

2. **Ley 1037 de 2006.** Por medio de la cual se aprueba la “Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial”, aprobada por la Conferencia General de la Unesco en su XXXII reunión, celebrada en París y clausurada el diecisiete (17) de octubre de dos mil tres (2003), y hecha y firmada en París el tres (3) de noviembre de dos mil tres (2003).

Artículo 1°. *Finalidades de la convención.*

La presente Convención tiene las siguientes finalidades:

- a) La salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial;
- b) El respeto del patrimonio cultural inmaterial de las comunidades, grupos e individuos de que se trate;
- c) La sensibilización en el plano local, nacional e internacional a la importancia del patrimonio cultural inmaterial y de su reconocimiento recíproco;
- d) La cooperación y asistencia internacionales.

3. **Ley 2070 del 2020.** Por la cual se dictan medidas para la reactivación y fortalecimiento del sector cultura, se crea el Fondo para la Promoción del Patrimonio, la Cultura, las Artes y la Creatividad Foncultura y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto desarrollar medidas que permitan la reactivación y el fortalecimiento del sector

cultura y de la economía creativa en todo el territorio nacional.

4. **Decreto número 2941 de 2009.** Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza inmaterial. EL MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, delegatario de funciones presidenciales, conforme al Decreto número 2868 de 2009, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las que le confieren el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política, y la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008.

Artículo 2º. Integración del patrimonio cultural inmaterial. El Patrimonio Cultural Inmaterial se integra en la forma dispuesta en los artículos 4º de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1º de la Ley 1185 de 2008, y 11-1 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 8º de la Ley 1185 de 2008.

En consonancia con las referidas normas y con la Convención de la Unesco para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial aprobada en París el 17 de octubre de 2003, adoptada por Colombia mediante la Ley 1037 de 2006 y promulgada mediante el Decreto 2380 de 2008, hacen parte de dicho patrimonio los usos, prácticas, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas, junto con los instrumentos, objetos, artefactos, espacios culturales y naturales que les son inherentes, así como las tradiciones y expresiones orales, incluidas las lenguas, artes del espectáculo, usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, técnicas artesanales, que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte de su patrimonio cultural. El Patrimonio Cultural Inmaterial incluye a las personas que son creadoras o portadoras de las manifestaciones que lo integran.

• **JURISPRUDENCIAL**

1. **Sentencia C-671 de 1999.** Enfatiza la importancia de la cultura como parte fundamental de la nacionalidad y la necesidad de su promoción y atención especial por parte del Estado.
2. **Sentencia C-120 de 2008.** Declara exequible la “Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial”, señalando que la salvaguardia de las expresiones culturales permite proteger las diversas cosmovisiones y costumbres de los grupos humanos, especialmente aquellas cuya expresión se basa en herramientas no formales y que son desarrolladas y conservadas por grupos minoritarios, siendo más susceptibles de perderse.
3. **Sentencia C-111 de 2017.** Destaca criterios como la pertinencia, representatividad, relevancia, naturaleza e idoneidad, vigencia,

equidad y responsabilidad para catalogar una práctica cultural como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación.

4. **CONFLICTO DE INTERESES**

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992*, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

“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.*

(...)”

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que

el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

A partir de lo anterior, salvo mejor concepto, se estima que para la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no existe conflicto de intereses al tratarse de un asunto de interés general. Con todo, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de identificar causales adicionales o específicas en las que pueda estar inmerso.

5. IMPACTO FISCAL

En Sentencia C-502 de 2007, la Corte Constitucional dejó claro la importancia de explicar el impacto fiscal de las leyes en el Congreso, para que dichos proyectos de ley guarden relación con la situación económica del país y la política económica trazada por las autoridades pertinentes:

“El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicité cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional. Las normas contenidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7º ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada”.

La Corte Constitucional establece que la carga de demostrar la incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo recae sobre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

“La Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su

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

Por lo anterior, el impacto fiscal que se pueda generar con esta normatividad deberá estar de acuerdo al marco fiscal a mediano plazo. Sin embargo, el proyecto no implica apropiaciones presupuestales inmediatas. Las acciones podrán articularse a través de programas existentes de cultura, turismo, comercio y relaciones exteriores.

6. TEXTO PROPUESTO POR EL AUTOR

por medio de la cual se declara la arepa Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, se establece el Día Nacional de la Arepa, se declara al municipio de Ramiriquí como capital nacional de la arepa y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto declarar Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación la Arepa, así como los conocimientos, técnicas, prácticas y representación culinaria tradicional que rodea su elaboración; así mismo, reconocer, promover y protegerla como alimento tradicional y patrimonio colectivo de las comunidades colombianas, fomentando la identidad cultural y el aprovechamiento económico por parte de quienes la elaboran.

Artículo 2º. Día Nacional de la Arepa. Declárase el domingo, víspera del Feriado de San Pedro de cada año, como el Día Nacional de la Arepa, en todo el territorio nacional, para su conmemoración y promoción.

Artículo 3º. Celebración y actividades conmemorativas. La celebración oficial del Día Nacional de la Arepa se realizará dentro del marco

del Festival Internacional del Maíz, el Sorbo y la Arepa, que se realiza en el municipio de Ramiriquí, departamento de Boyacá, el domingo, víspera del Feriado de San Pedro de cada año.

La conmemoración se llevará a cabo mediante actividades académicas, culturales, recreativas, gastronómicas y de integración, tales como ferias y eventos públicos, que promuevan y exalten el valor cultural, tradicional y económico de LA AREPA.

El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, rendirá homenaje a LA AREPA como símbolo de identidad nacional y sustento económico de miles de familias colombianas.

Parágrafo: El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el equipo organizador del Festival Internacional del Maíz el Sorbo y la Arepa del municipio de Ramiriquí, la gobernación de Boyacá, la alcaldía de Ramiriquí, en coordinación con organizaciones culturales y gastronómicas del municipio y del departamento de Boyacá, serán responsables de la organización, financiación, promoción y ejecución de las actividades para la celebración del Día Nacional de la Arepa, dentro del marco del Festival Internacional del Maíz, el Sorbo y la Arepa.

Parágrafo 2º: Cualquier tipo de financiación o inversión será siempre respetando el marco fiscal de mediano plazo, nacional departamental y municipal.

Artículo 4º. Capital de la arepa campesina. Declárese al municipio de Ramiriquí, departamento de Boyacá, como capital nacional de la arepa campesina de maíz, cuajada y mantequilla de vaca.

El municipio de Ramiriquí, en coordinación con el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, será el encargado de promover, salvaguardar y exaltar la cultura culinaria en torno a la elaboración tradicional de la arepa campesina de maíz, cuajada y mantequilla de vaca, impulsando actividades culturales, educativas, gastronómicas y turísticas que fortalezcan su reconocimiento a nivel local, nacional e internacional.

Parágrafo. Con especial atención; en especial por parte del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, se apoyará a las familias y productores tradicionales que, de manera artesanal, han conservado los saberes asociados a la preparación de la arepa campesina en el municipio de Ramiriquí. Dicho apoyo, entiéndase en técnico y financiero.

Artículo 5º. Plan especial de salvaguardia. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en conjunto con el municipio de Ramiriquí y la gobernación de Boyacá, creará e implementará un Plan de Salvaguardia de los saberes y tradiciones asociados a la arepa campesina de maíz, cuajada y mantequilla de vaca producida en el municipio de Ramiriquí, departamento de Boyacá, en un plazo no mayor a doce (12) meses contados a partir de la sanción de esta ley.

El mencionado plan tendrá como territorio focal de aplicación el municipio de Ramiriquí, departamento de Boyacá. Sin perjuicio de su extensión y replicabilidad en otros territorios productores del país.

Artículo 7º. Promoción de la arepa. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, promoverá, preservará, divulgará y fomentará LA AREPA campesina de maíz, cuajada y mantequilla de vaca, como producto representativo de la gastronomía colombiana, tanto a nivel nacional como internacional.

Artículo 8º. Reconocimiento de los territorios productores y de la diversidad cultural de la arepa. Reconózcase a todas las regiones del país en las que históricamente se ha elaborado la arepa como depositarias de este patrimonio cultural inmaterial, exaltando la diversidad de técnicas, ingredientes y prácticas que hacen de la arepa un símbolo de unidad nacional en la diversidad.

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


INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO
Representante a la cámara
Autora

BOGOTÁ, D. C., 19 de octubre de 2025

Se presentó en este despacho el

Auto Legislativo

412

Con su correspondiente

12 Ingrid Marlen Sogamoso

SECRETARÍA GENERAL

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 431 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se crea la compensación económica como reconocimiento al trabajo de cuidado en el hogar mitigando el desequilibrio económico derivado del divorcio o la disolución de la unión marital de hecho.

Bogotá D. C., 16 de octubre de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Radicación Proyecto de Ley número 431 de 2025 Cámara

En mi condición de Senadora de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente **Proyecto de Ley número 431 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se crea la compensación económica como reconocimiento al trabajo de cuidado en el hogar mitigando el desequilibrio económico derivado del divorcio o la disolución de la unión marital de hecho. Solicito al señor Secretario se sirva dar el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,


JAEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Pacto Histórico – UP

PROYECTO DE LEY NÚMERO 431 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se crea la compensación económica como reconocimiento al trabajo de cuidado en el hogar mitigando el desequilibrio económico derivado del divorcio o la disolución de la unión marital de hecho.

El Congreso de la República

DECRETA

Artículo 1º. Objeto. Incorporar en el ordenamiento jurídico colombiano una previsión que garantice el acceso a compensación económica a las personas que experimenten una situación de desequilibrio económico con ocasión del divorcio o la disolución de la unión marital de hecho, buscando reconocer su aporte a las labores del cuidado en el hogar y la familia.

Artículo 2º: Compensación económica. El cónyuge o el compañero permanente al que el divorcio o la disolución de la unión marital de hecho le produzca un desequilibrio económico en relación con la posición del otro, tendrá derecho a una compensación que podrá consistir en un pago temporal o por tiempo indefinido, o en una prestación única, según se determine en el proceso judicial o por acuerdo de las partes.

A falta de acuerdo de voluntades de las partes para la definición de la pensión compensatoria, el juez tendrá en cuenta:

- ingresos de las partes
- Edad y estado de salud de las partes
- La cualificación profesional y las probabilidades de acceso a un empleo.

- Duración del matrimonio o la unión marital de hecho
- Aporte en el marco del matrimonio o la unión marital de hecho a las labores del cuidado en el hogar.
- La dedicación pasada y futura a labores de cuidado de hijos frutos de la unión.
- El impacto de la dedicación a labores del cuidado en el desarrollo profesional, laboral y las afectaciones presentes y futuras para acceder a derecho pensional.
- La colaboración con su trabajo en las actividades profesionales, laborales, mercantiles, entre otras, del otro cónyuge o compañero permanente.
- Cualquier circunstancia adicional que resulte relevante.

Parágrafo 1º: La decisión judicial o acuerdo de las partes deberá fijar las bases para actualizar la pensión anualmente y las garantías para su efectividad.

Parágrafo 2º: La fijación de compensación económica que se pacte de común acuerdo deberá constar en acuerdo de conciliación o en el marco del proceso notarial de liquidación de la sociedad conyugal o patrimonial, el cual prestará mérito ejecutivo.

Artículo 3º. Formas de pago de la compensación económica. Las partes de mutuo acuerdo o el juez podrán acudir a las siguientes modalidades para la fijación del pago de la compensación económica:

- Pago en dinero, el cual podrá ser entregado en una o varias cuotas reajustables.
- Pago con bienes muebles e inmuebles.
- Constitución de derechos de usufructo, uso o habitación, respecto de bienes que sean de propiedad del cónyuge o compañero permanente deudor.

Artículo 4º. Tasación y temporalidad. La tasación y temporalidad de la pensión compensatoria deberán tomar siempre en consideración las facultades del deudor y sus circunstancias económicas y patrimoniales.

Artículo 5º. Reconocimiento. El reconocimiento de compensación económica no excluye el reconocimiento de derecho de alimentos conforme a lo regulado en el Título XXI del Libro Primero del Código Civil.

Artículo 6º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas normas que se contrapongan a lo que aquí dispuesto.

Cordialmente,


JAEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Pacto Histórico - Unión Patriótica

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto de la ley

El objeto de este proyecto de ley es incorporar en el ordenamiento jurídico colombiano la figura de la compensación económica para el cónyuge o compañero permanente que, tras el divorcio o la disolución de la unión marital, de hecho, sufra un desequilibrio económico en relación con la otra parte. Esta medida busca mitigar dicho desmedro económico y reconocer el valioso aporte del trabajo de cuidado no remunerado, como las labores domésticas y la crianza de los hijos e hijas, que históricamente ha impedido a muchas personas, mayoritariamente mujeres, desarrollar una actividad remunerada o hacerlo en menor medida, afectando sus oportunidades económicas y de acceso a una pensión.

2. Justificación

El matrimonio y las uniones maritales de hecho, en muchos casos, se basan en una división tradicional del trabajo: mientras uno de los cónyuges o compañeros permanentes (generalmente el hombre) asume el rol de proveedor económico, la mujer se encarga de las labores del hogar y del cuidado de los hijos e hijas. Esta dinámica, aún común en la sociedad colombiana, tiene profundas consecuencias para la estabilidad económica de las mujeres al terminar las relaciones.

Estudios del DANE (2022) muestran que las mujeres dedican en promedio 3 veces más tiempo al trabajo doméstico no remunerado que los hombres. Además, las mujeres divorciadas con hijos tienen menores tasas de empleo formal y mayores niveles de pobreza que sus contrapartes masculinas.

A pesar de ello, el ordenamiento jurídico colombiano no ofrece una protección específica que garantice el reconocimiento de este desequilibrio económico. El resultado es una desprotección sistemática que reproduce la desigualdad de género en el ámbito económico. Existe una brecha normativa y práctica que ha dejado a muchas mujeres en situación de vulnerabilidad económica tras la disolución del vínculo matrimonial y uniones maritales de hecho, especialmente aquellas que durante la relación asumieron de manera preponderante el rol de cuidado no remunerado del hogar y de los hijos.

El presente proyecto de ley busca incorporar de manera explícita en el ordenamiento jurídico colombiano una previsión legal que contemple y garantice el acceso a compensación económica a quienes aportaron con labores de cuidado en el hogar y que sacrificaron su desarrollo laboral y/o profesional, brindando una garantía para mitigar el desequilibrio económico que puede acarrear para estas personas el divorcio o la disolución de la unión marital de hecho, reconociendo a través

de esta compensación un reconocimiento a su aporte a través de la economía del cuidado.

2.1. La economía del cuidado: Trabajo invisible, valor ignorado

La crítica feminista a la economía convencional ha evidenciado cómo esta ignora sistemáticamente la “economía extendida”, es decir, el vasto universo de actividades no mercantiles que son fundamentales para el sostenimiento de la vida y el bienestar social¹. Esta omisión ha invisibilizado un pilar del sistema económico: la economía del cuidado. Su análisis es estratégico para comprender las raíces de la desigualdad de género, ya que revela una carga desproporcionada de trabajo esencial, no reconocido ni valorado, que recae sistemáticamente sobre las mujeres.

Este marco crítico impulsó una evolución conceptual, transitando desde la noción restrictiva de “trabajo doméstico” hacia el concepto, más amplio, de “trabajo de cuidado”. Este último reconoce que dichas labores no solo satisfacen necesidades materiales, sino que abarcan dimensiones emocionales y relacionales cruciales para la cohesión social y la reproducción de la fuerza de trabajo². La XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) que se realizó en 2013 refrendó este marco al adoptar una definición de “trabajo” que abarca “*el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía*”, incluyendo explícitamente las actividades de cuidado no remuneradas³.

El valor de esta economía oculta es extraordinariamente significativo. Según la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado del DANE, la valoración del trabajo de cuidado no remunerado (TDCNR) alcanzó el 20,5% del Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia en 2012⁴. Esta cifra supera la contribución de sectores como la industria manufacturera, que representó el 11,9% del PIB en el mismo año. Así mismo, en el 2021, en el reporte más reciente del DANE, reportó que el TDCNR de las mujeres en valor económico corresponde a 75,9% y el de los hombres 24,1%, lo que representó el 21,7% de la producción total nacional de la economía⁵.

Esta economía sumergida, sostenida mayoritariamente por mujeres, externaliza los

1 ONU Mujeres (2012). *La economía feminista desde América Latina: Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*.

2 Escuela Nacional Sindical (2015). *De cuidados y descuidos: la economía del cuidado en Colombia y perspectivas de política pública*.

3 Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2018). *INVESTIGAS: Estudios innovadores sobre economía, género e indicadores*.

4 *Ibidem*.

5 DANE (2023). Cuenta de producción y generación del ingreso del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado (TDCNR) 2021 provisional. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/CSEC/bol-CSEC-2021p.pdf>

costos de la reproducción social y la regeneración de la fuerza de trabajo, permitiendo que el sistema de mercado opere sin internalizar sus costos reales de sostenimiento. En reconocimiento de esta realidad, la Ley 1413 de 2010 reguló la inclusión del TDCNR en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) para medir su contribución al desarrollo y guiar la formulación de políticas públicas⁶.

La asignación desproporcionada de estas tareas a las mujeres es una construcción social arraigada en la división sexual del trabajo, un paradigma que asocia culturalmente a las mujeres con el espacio doméstico y a los hombres con la esfera pública. Esta “feminización” del cuidado se traduce en una carga no reconocida que limita las oportunidades de las mujeres en otras esferas. La invisibilidad económica y la feminización social del trabajo de cuidado no son conceptos teóricos; crean las condiciones para una distribución marcadamente desigual del recurso más fundamental: el tiempo.

2.2. La asimetría del tiempo: Brechas de género en el uso cotidiano

El análisis del uso del tiempo es una métrica objetiva y poderosa para cuantificar la desigualdad de género. Permite ir más allá de los indicadores del mercado laboral y observar la carga total de trabajo que asumen hombres y mujeres. En Colombia, los datos de la Encuesta Nacional de Usos del Tiempo (ENUT) revelan una distribución marcadamente asimétrica de las responsabilidades, demostrando que la jornada laboral de las mujeres es significativamente más extensa, aunque en gran parte no remunerada.

La ENUT de 2021 expone una división clara en la forma en que hombres y mujeres distribuyen su tiempo de trabajo a lo largo de un día promedio. La siguiente tabla⁷ resume las diferencias fundamentales:

Actividad	Tiempo promedio mujeres al día (horas: minutos)	Tiempo promedio hombres al día (horas: minutos)
Trabajo remunerado (comprendido en el SCN)	7:37	8:57
Trabajo no remunerado (NO comprendido en el SCN)	7:44	3:06

El análisis de estos datos es contundente: las mujeres dedican, en promedio, más del doble de tiempo que los hombres al trabajo no remunerado y, frente al tiempo de trabajo remunerado, el tiempo que disponen tanto hombres como mujeres tiene una carga similar. Esta disparidad confirma que mientras los hombres se especializan en la producción para el mercado, las mujeres asumen la mayor parte de

la producción para el hogar, un trabajo igualmente demandante, pero sin reconocimiento económico⁸.

Esta sobrecarga de trabajo, conocida como la “doble jornada”, se evidencia claramente incluso entre la población empleada. Los datos del DANE muestran que el 90% de las mujeres con un empleo remunerado también realizan trabajo doméstico y de cuidado, en contraste con solo el 61% de los hombres empleados. La asimetría persiste entre la población desempleada: el 96% de las mujeres sin empleo realiza trabajo no remunerado, en comparación con el 76% de los hombres en la misma situación, lo que sugiere que las responsabilidades de cuidado actúan como una barrera directa para la búsqueda de empleo⁹. Estas cifras no representan solo una carga, sino la evidencia de que las estadísticas laborales tradicionales son ciegas al género, lo que exige una re-conceptualización de la fuerza de trabajo que integre el ámbito remunerado y no remunerado para revelar la totalidad de la contribución económica de las mujeres.

Las brechas de género en el uso del tiempo se intensifican en los contextos rurales. Allí, la participación de las mujeres en labores de cuidado alcanza el 93% (frente al 60% de los hombres), y dedican en promedio 5 horas y 6 minutos más que los hombres a estas tareas cada día. Esta brecha ampliada refleja una mayor dependencia del trabajo no remunerado de las mujeres para el sostenimiento de los hogares rurales.

La disparidad en la asignación del tiempo no es una simple estadística; representa un costo de oportunidad directo y significativo para las mujeres, con barreras tangibles para su autonomía económica y su bienestar general.

2.3. El costo de oportunidad: Impacto en la autonomía económica y la vulnerabilidad femenina

La asimetría documentada –donde las mujeres dedican en promedio 7 horas y 44 minutos diarios al trabajo no remunerado frente a solo 3 horas de los hombres– no es una mera estadística; representa un masivo costo de oportunidad que inhibe estructuralmente su autonomía económica. Cada hora dedicada al cuidado no remunerado es una hora que no puede invertirse en formación, desarrollo profesional, participación cívica u ocio.

Esta “doble jornada” opera como una barrera estructural para la inserción, permanencia y promoción de las mujeres en el mercado laboral. Para poder conciliar la vida laboral con las responsabilidades familiares, muchas mujeres se ven obligadas a buscar trabajos más flexibles. Frecuentemente, esta búsqueda las conduce a empleos precarios, informales, por cuenta propia o mal remunerados que, si bien ofrecen flexibilidad,

⁶ Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2018). INVESTIGAS: Estudios innovadores sobre economía, género e indicadores.

⁷ DANE, Encuesta Nacional de Uso del Tiempo - ENUT, 2020-2021.

⁸ Escuela Nacional Sindical (2015). De cuidados y descuidos: la economía del cuidado en Colombia y perspectivas de política pública.

⁹ DANE (2021). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo - ENUT, 2020-2021.

sacrifican la estabilidad, la protección social y las posibilidades de ascenso profesional¹⁰.

La consecuente falta de generación de ingresos propios sitúa a las mujeres en una posición de dependencia, limitando su capacidad para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas¹¹. Dicha dependencia reduce su poder de negociación dentro del hogar y su capacidad para salir de relaciones de violencia o desigualdad.

A pesar del aumento de la participación laboral femenina, persisten profundas brechas. Las mujeres enfrentan mayores tasas de desempleo y subempleo, una brecha salarial significativa¹² y una mayor concentración en el empleo informal y por cuenta propia. La segregación ocupacional, tanto horizontal (concentración en sectores de servicios y cuidado) como vertical (menor acceso a puestos de liderazgo), es una constante.

La desigualdad no se limita a los ingresos, sino que se extiende a la acumulación de activos. En Colombia para 2017, las mujeres representaron solo el 36% del grupo de personas con mayor riqueza, y su patrimonio promedio es un 15% inferior al de los hombres.

La especialización en el trabajo de cuidado no remunerado conduce a una depreciación del capital humano relevante para el mercado y a una incapacidad para acumular activos financieros y físicos propios. Esto genera una situación de extrema vulnerabilidad económica en caso de separación, divorcio o viudez. La persona que asumió el rol de cuidadora, típicamente la mujer, se encuentra desprotegida: sin ingresos, sin experiencia laboral reciente y con un capital humano devaluado.

La evidencia analizada demuestra que la distribución desigual del trabajo de cuidado es un mecanismo central que produce y reproduce la desigualdad de género en Colombia. Por lo tanto, cualquier agenda de desarrollo que aspire a la equidad de género debe abordar de manera central la economía del cuidado. Esto exige un marco de políticas articuladas en torno a un triple imperativo: el reconocimiento del valor del cuidado a través de su medición sistemática; la reducción de la carga de trabajo no remunerado mediante la inversión en infraestructura social y servicios públicos; y la redistribución equitativa de estas tareas entre hombres y mujeres, así como entre las familias, el Estado y el mercado.

3. Beneficios esperados

La implementación del proyecto de ley sobre

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ . Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), (2018). INVESTIGAS: Estudios innovadores sobre economía, género e indicadores.

¹² . Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), (2025). Boletín técnico del 10 de septiembre de 2025 sobre mercado laboral según sexo. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLS-may-jul2025.pdf>

compensación económica generaría los siguientes beneficios:

3.1. Reconocimiento y valoración del trabajo de cuidado no remunerado

El principal beneficio es el reconocimiento explícito y la valoración económica del “trabajo de hogar no remunerado”. Este trabajo, que incluye actividades como la preparación de alimentos, la limpieza, el mantenimiento de la vivienda y el cuidado de niños, ancianos y enfermos, es definido de “fundamental importancia económica en una sociedad”. La ley haría visible este aporte, que en la práctica ha sido un “subsidio invisible al sistema económico”¹³, y alinearía la legislación colombiana con los llamados internacionales a desarrollar instrumentos para medir y reconocer el valor de estas labores¹⁴.

3.2. Corrección de la desigualdad de género estructural

La ley contribuiría a eliminar barreras y mitigar la desigualdad estructural que afecta mayoritariamente a las mujeres. Las estadísticas demuestran que las mujeres realizan el grueso del trabajo de cuidado no remunerado, dedicando más del doble de tiempo que los hombres a estas tareas. Esta distribución inequitativa, basada en estereotipos de género, limita su participación en el mercado laboral, perpetúa la brecha salarial y obstaculiza su acceso a roles de liderazgo. El proyecto de ley ayudaría a compensar las asimetrías que pueden haberse presentado en la familia y que se agudizan en la etapa del divorcio o disolución de la unión marital de hecho.

3.3. Promoción de la autonomía económica

La compensación económica potenciaría la autonomía de la persona que, debido a su dedicación al hogar, queda en una situación de dependencia económica tras la ruptura. Factores como la interrupción de estudios o la actividad laboral para asumir responsabilidades de cuidado representan un “costo de oportunidad” que impide a muchas mujeres generar ingresos propios. Al proporcionar un sustento económico, la ley facilitaría el acceso de las mujeres y cuidadores a recursos que amplíen su autonomía, como servicios financieros y patrimoniales, y fomentaría su empoderamiento económico.

3.4. Protección contra la vulnerabilidad económica posterior a divorcio o disolución de unión marital de hecho.

El proyecto de ley busca proteger al cónyuge o compañero permanente que, tras la disolución del vínculo, queda en una situación de vulnerabilidad, a menudo sin ingresos mínimos de subsistencia. La compensación económica actuaría como una medida de protección social para superar la desigualdad

¹³ . CEPAL (2010). Consenso de Brasilia. Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

¹⁴ . CEPAL (2007). Consenso de Quito. X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

socioeconómica que se intensifica con el divorcio o disolución de la unión, salvaguardando la estabilidad patrimonial de la familia reconfigurada. Esto es crucial para evitar que oculte formas de violencia producto de la dependencia económica que sufren las mujeres.

3.5. Actualización del régimen de familia a estándares internacionales

La iniciativa modernizaría el ordenamiento jurídico colombiano, con la creación de una compensación basada en el desequilibrio económico, y no en la culpabilidad, y alinearía al país con los estándares internacionales que promueven la corresponsabilidad en las labores de cuidado y la protección integral de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito familiar.

3.6. Fortalecimiento de la cohesión familiar y reparación integral

Al garantizar un adecuado restablecimiento de la situación patrimonial del cónyuge o compañero permanente más débil, la ley propendería por la protección de la cohesión y estabilidad de la familia, incluso después de su disolución. La compensación económica puede ser entendida como una medida de reparación integral que reconoce el invaluable aporte que desde el hogar se ha efectuado para el mantenimiento y desarrollo de la sociedad.

4. Marco normativo

4.1. Constitución Política

El proyecto encuentra sólido fundamento en la Constitución de 1991, en su artículo 13 consagra el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación.

En su artículo 42 define a la familia como núcleo fundamental de la sociedad y protege los derechos de sus integrantes, señalando que *“las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja”*. Al proponer una compensación por el desequilibrio económico que sufre quien se dedicó al hogar, el proyecto busca materializar esta igualdad, reconociendo que la dedicación al cuidado es un deber y un aporte fundamental que no puede traducirse en una desventaja patrimonial al disolverse el vínculo.

Así mismo, el artículo 43 de la Constitución prohíbe explícitamente *“cualquier clase de discriminación”* contra la mujer, especialmente cuando se encuentre en estado de debilidad manifiesta.

4.2. Normativa internacional

La obligación en cabeza del Estado colombiano de promover, respetar, garantizar y proteger la igualdad de las mujeres se encuentra reforzada por el bloque de constitucionalidad (artículo 93 de la Constitución Política). En efecto, esta se encuentra consagrada en múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos que ha ratificado Colombia:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que reconoce que todos

los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (artículo 1º), y señala la protección contra toda forma de discriminación.

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), que en los artículos 2º y 3º fija la regla del goce y el ejercicio de los derechos sin discriminación por sexo.
- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) - Cedaw (por sus siglas en inglés), cuyo artículo 2º literales b) y c), consagra la obligación de los estados partes de adoptar medidas adecuadas que prohíban toda discriminación contra la mujer y de establecer la protección jurídica de la mujer sobre una base de igualdad con el hombre.

El artículo 16 de la Convención es particularmente relevante, ya que exige a los Estados Parte que adopten medidas para eliminar la discriminación contra la mujer “en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares”.

De manera específica, el literal c) de dicho artículo establece el deber de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: “c) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución”.

Asimismo, el literal h garantiza los mismos derechos para ambos cónyuges en materia de propiedad, gestión, administración, goce y disposición de los bienes.

En su recomendación general número 29 (2013), el Comité de la Cedaw insta a los Estados a garantizar que, en caso de disolución del matrimonio, las mujeres puedan reclamar beneficios económicos proporcionales a su contribución al hogar.

- La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993), que en sus artículos 1º y 2º define la violencia contra la mujer y en el artículo 3º consagra que la mujer debe gozar de condiciones de igualdad en diversos ámbitos, incluido el económico.

4.3. Jurisprudencia

La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado han desarrollado jurisprudencia que sustenta la necesidad del proyecto de ley.

Frente al reconocimiento del valor del trabajo doméstico, la jurisprudencia ha sido enfática en que la infravaloración del trabajo doméstico perpetúa la discriminación histórica contra la mujer, esto palpable en Sentencia C-507 de 2023 y T-462 de 2021. Se ha superado la idea de que este trabajo no genera valor, reconociendo que es un presupuesto fundamental para que el otro cónyuge o compañero permanente pueda acceder al mercado laboral y a derechos como la pensión.

En lo referente a la necesidad de un enfoque de género, las Cortes han ordenado aplicar esta

perspectiva para cuestionar los estereotipos según los cuales las labores de cuidado no son un aporte a la sociedad conyugal (SU-349 de 2022). La invisibilización de estas labores se considera una forma de “violencia institucional” (SU-349 de 2022), ya que relega a la mujer al ámbito privado y limita su desarrollo profesional y económico¹⁵.

En cuanto al impacto en la autonomía económica, se ha reconocido que la sobrecarga en las labores de cuidado es uno de los principales obstáculos para que las mujeres accedan al mercado laboral, coticen al sistema de seguridad social y logren su autonomía, incentivando su permanencia en la economía informal, como señaló en Sentencia T-447 de 2023¹⁶. El proyecto de ley enfrenta directamente esta consecuencia.

En línea con lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido que es imperativa la protección al derecho de las mujeres a la igualdad. En la jurisprudencia de la Corte se indica lo siguiente: “El derecho a la igualdad y la regla de prohibición de trato discriminado a las mujeres son obligatorios a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que se trata de derecho vigente, y que, dentro de esta perspectiva, las autoridades públicas y los particulares están jurídicamente obligados desde el Derecho Internacional a no incurrir en diferencias de trato discriminatorio a las mujeres”¹⁷.

La jurisprudencia constitucional ha sido uniforme en identificar el triple carácter que tiene la igualdad en el ordenamiento colombiano como valor, principio y derecho fundamental. En particular, es importante distinguir los efectos de cada una de estas 3 categorías:

¹⁵ . Sentencia C-032 de 2021: “Por su parte, el derecho internacional de los derechos humanos, bajo el reconocimiento de que la discriminación hacia la mujer aún permea a las sociedades, y la distinción entre hombres y mujeres a través de una definición de roles estereotipados y las estimaciones de la valía del ser humano fundadas en el género, para atribuir un mayor valor a los hombres, son concepciones no superadas, prevé una serie de instrumentos y define múltiples obligaciones para los Estados dirigidas a lograr que la igualdad entre hombres y mujeres sea efectiva. Los instrumentos han hecho énfasis en la erradicación de la violencia y la discriminación en contra de la mujer, las cuales adoptan diversas formas. En lo que respecta a los roles en la familia y las actividades de cuidado, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Violencia contra la Mujer (Cedaw) parte de precisar que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación y que este no altera la responsabilidad conjunta del padre y la madre en la familia y en la educación de los hijos”.

¹⁶ . “En suma, y de conformidad con lo referido, la carga inequitativa de trabajo de cuidado no remunerado que asumen las mujeres acentúa la brecha de género en el ingreso y participación laboral y, en general, limita el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones frente a los hombres”.

¹⁷ . Corte Constitucional. Sentencia C-203/19. Magistrada Ponente: Cristina Pardo.

- Como valor constituye un fin del Estado y un enunciado de eficacia imperativa.
- Como principio, adquiere la condición de norma de Derecho Constitucional y de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo que supone un mandato de optimización que ordena que se tomen acciones, en la mayor medida posible, de acuerdo a las condiciones fácticas y jurídicas.
- Como derecho fundamental tiene aplicación directa y cláusula de garantía reforzada.

Además, se ha implementado en un doble sentido: (i) como derecho subjetivo personal que representa límites para el legislador y una obligación constitucionalmente impuesta a las ramas y órganos del poder público; y (ii) mediante protecciones específicas que la articulan en sentido material, manifestadas en las sentencias de tutela y sus diversas líneas jurisprudenciales.

Asimismo, la Corte Constitucional ha identificado distintos mandatos contenidos en los enunciados constitucionales sobre la igualdad, que a su vez constituyen una expresión de su vínculo con la dignidad humana. A saber, la igualdad formal que implica el presupuesto de igualdad ante la ley e igualdad de protección y trato en la aplicación de la ley, así como el principio de no discriminación. De otra parte, se encuentra la igualdad material que requiere la implementación de medidas de discriminación afirmativa para transformar la sociedad y equilibrar las cuotas de poder social en favor de personas y grupos vulnerables o en situación de debilidad manifiesta.

La Corte Constitucional de Colombia ha desarrollado una línea jurisprudencial que reconoce la necesidad de proteger los derechos de las mujeres en situación de vulnerabilidad tras el divorcio. En sentencias como la T-450 de 1993, la SU-389 de 2005 y la T-981 de 2010, el alto tribunal ha señalado que la desigualdad económica producto de roles tradicionales de género debe ser compensada jurídicamente; el trabajo doméstico y de cuidado tiene un valor económico y social que debe ser reconocido y que las mujeres divorciadas, especialmente de edad avanzada o con hijos a cargo, deben recibir protección reforzada.

Finalmente, vale la pena traer a colación con mayor amplitud el pronunciamiento realizado por la Corte Constitucional en Sentencia T-461 de 2021, en donde analizó dos casos de mujeres mayores dependientes de pago de alimentos de sus exparejas; el núcleo de la sentencia es el reconocimiento de la desigualdad estructural que afecta a las mujeres debido a la división de roles en el matrimonio. La Corte argumentó que la administración de justicia debe aplicar un enfoque de género para visibilizar y reparar la violencia estructural contra la mujer.

La Sentencia T-462 de 2021 redefine el propósito de la obligación alimentaria entre excónyuges. No se trata solo de un deber de solidaridad, sino de un mecanismo para corregir la desigualdad:

“Partiendo de esa distribución asimétrica de las labores del cuidado, la Corte ha entendido los alimentos como una forma de ‘paliar la discriminación y de disminuir la tensión que existe ante la ausencia de remuneración del trabajo de cuidado’”.

Se reconoce que el divorcio es una *“reconfiguración de las relaciones familiares y no su extinción”, por lo que la cuota alimentaria puede ser vista como una “prolongación de los deberes de ayuda y socorro”, especialmente para la mujer que, tras la ruptura, mantiene su rol de cuidadora con pocas opciones para sostenerse económicamente. Finalmente, la Corte en la parte resolutive de la decisión indicó:*

“QUINTO.- ENVIAR a las Comisiones Constitucionales Permanentes segunda y séptima de la Cámara de Representantes y del Senado de la República la presente providencia para que, en virtud del margen de configuración legislativa y los estándares constitucionales sobre los derechos de las mujeres analizados, adopten las medidas correspondientes en relación con el déficit de protección que tienen las mujeres en los escenarios de divorcio, ante la cuota alimentaria, de conformidad con las consideraciones realizadas en la presente providencia”.

4.4. Derecho comparado

Se ha reconocido que la tendencia en un grupo significativo de países ha sido la de introducir regímenes de compensación que no se basan en la culpa, sino en el desmedro económico que la disolución del vínculo causa. Se tienen como ejemplos las reformas en España y Chile, que han incorporado mecanismos para mitigar los desequilibrios económicos que genera el divorcio, considerando factores como la dedicación a la familia y la pérdida de oportunidades laborales.

4.4.1. España

La pensión compensatoria está regulada en el artículo 97 del Código Civil Español, el cual fue reformado por la Ley 15/2005. El objetivo de esta figura es mitigar los desequilibrios económicos que la separación o el divorcio generan para uno de los cónyuges. Su finalidad es *“compensar el desequilibrio económico que puede producir la separación o el divorcio”*.

El derecho a esta compensación surge cuando la separación o el divorcio produce en uno de los cónyuges un *“desequilibrio económico en relación con la posición del otro, que implique un empeoramiento en su situación anterior en el matrimonio”*.

La compensación económica puede adoptar diferentes formas, según se acuerde o se determine judicialmente: temporal, indefinido o prestación única. La determinación de la forma y el importe se establece prioritariamente en el “convenio regulador” que presentan los cónyuges de mutuo acuerdo ante el juez. A falta de acuerdo, es el juez quien, en la sentencia de divorcio, determina su importe y características.

4.4.2. Chile

La compensación económica en Chile fue

introducida con la legalización del divorcio en 2004, a través de la Ley 19.947. Su propósito no se basa exclusivamente en la culpa de uno de los cónyuges, sino en corregir el “desmedro económico” que la disolución del matrimonio le causa a uno de ellos.

La finalidad es compensar al cónyuge que, por dedicarse al cuidado de los hijos o a las labores del hogar, sacrificó su desarrollo profesional y económico. El derecho a la compensación económica está consagrado en el artículo 61 de la Ley 19.947 de 2004:

“Sí, como consecuencia de haberse dedicado al cuidado de los hijos o a las labores propias del hogar común, uno de los cónyuges no pudo desarrollar una actividad remunerada o lucrativa durante el matrimonio, o lo hizo en menor medida de lo que podía y quería, tendrá derecho a que, cuando se produzca el divorcio o se declare la nulidad del matrimonio, se le compense el menoscabo económico sufrido por esta causa”.

En esta norma se establecen como requisitos para el otorgamiento tomar en consideración la dedicación al cuidado de los hijos o a las labores del hogar común, no haber podido desarrollar una actividad remunerada o haberlo hecho en menor medida de lo que se podía y quería, haber sufrido un menoscabo económico a raíz de lo anterior y determina que el derecho se activa al momento del divorcio o la declaración de nulidad del matrimonio.

Estas referencias internacionales sirven como un criterio auxiliar que evidencia la necesidad y pertinencia de adoptar una medida similar en Colombia, pues en nuestro país, a pesar de contar con normas generales, se carece de una regulación específica y eficaz sobre el tema, como se expuso a lo largo de la presente exposición de motivos.

6. Impacto fiscal

El artículo 7° de 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*, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

En lo que refiere al presente proyecto de ley, se identifica que no genera impacto fiscal.

7. Conflicto de interés

Según lo establecido en el artículo 2891 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, corresponde al autor del Proyecto de Ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del mismo. En ese sentido, señala el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

“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[...]*”.

En virtud de lo anterior, este proyecto de ley no reúne las condiciones, anteriormente citadas, de los literales a), b) y c), de las circunstancias en las cuales es existente un conflicto de interés, toda vez que es una iniciativa de interés general que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado. No obstante, corresponderá a cada congresista evaluar el contenido del presente proyecto de ley y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

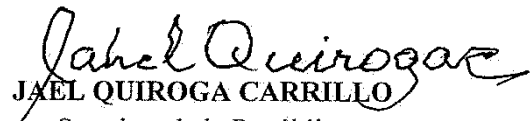
8. Conclusión

La situación actual evidencia una deuda histórica del ordenamiento jurídico con las mujeres que, tras años de aportes no remunerados al hogar, se

ven en condiciones de desamparo económico tras la terminación de una relación matrimonial o, de hecho. Este proyecto de ley representa un paso firme hacia la justicia de género, la equidad económica y la protección de derechos fundamentales.

El Congreso de la República tiene la oportunidad de saldar esta deuda mediante la creación de una norma con enfoque diferencial, garantista y en armonía con los principios constitucionales e internacionales de protección a la mujer.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos en este documento, pongo a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley, por medio de la cual se crea la compensación económica como reconocimiento al trabajo de cuidado en el hogar mitigando el desequilibrio económico derivado del divorcio o la disolución de la unión marital de hecho, teniendo en cuenta la importancia de fomentar garantías que contribuyan al cierre de brechas de género y minimización de violencias basadas en género que históricamente han aquejado a las mujeres y cuidadores.


JAEL QUIROGA CARRILLO
Senadora de la República
Pacto Histórico – UP

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL
En fecho 16 de octubre del año _____
Se dio presente en este despacho el
Proyecto de Ley ☒ Acto Legislativo _____
Nº 431 Con su correspondiente
Informe de la Comisión, suscrito Por:
Jaehel Quiroga Carrillo
SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 2012 - Miércoles, 22 de octubre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA Págs.

Proyecto de Ley Estatutaria número 415 de 2025
Cámara, por la cual se establecen medidas
para la promoción, protección y garantía del
derecho a la participación democrática. 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 412 de 2025 Cámara, por
medio de la cual se declara la arepa Patrimonio
Cultural Inmaterial de la Nación, se establece
el Día Nacional de la Arepa, se declara al
municipio de Ramiriquí como capital nacional de la
arepa y se dictan otras disposiciones 13

Proyecto de Ley número 431 de 2025 Cámara,
por medio de la cual se crea la compensación
económica como reconocimiento al trabajo de
cuidado en el hogar mitigando el desequilibrio
económico derivado del divorcio o la
disolución de la unión marital de hecho. 19